

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L E

NOUVEAU TARIF DOUANIER AMÉRICAIN

3 OCTOBRE 1913

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 9 décembre 1916, à 1 h. 1/2

PAR

JACQUES DOUGNAC

Président : M. TRUCHY, professeur.

Suffragants : { MM. DESCHAMPS.
PERREAU.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1916

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE

NOUVEAU TARIF DOUANIER AMÉRICAIN

3 OCTOBRE 1913

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 9 décembre 1916, à 1 h. 1/2

PAR

JACQUES DOUGNAC

Président : M. TRUCHY, professeur.

*Suffragants : { MM. DESCHAMPS, professeur.
PERREAU, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1916



LE NOUVEAU TARIF DOUANIER AMÉRICAIN

3 OCTOBRE 1913

PRÉFACE

Au cours des dernières années précédant la guerre européenne de 1914, les politiques douanières de la plupart des pays, qui depuis longtemps déjà s'étaient tournées vers le protectionnisme, avaient atteint un incroyable degré d'exclusivisme. Le tarif douanier français de 1910, le tarif allemand de 1902 étaient empreints d'un esprit protecteur d'une intransigeance extrême. Il semblait bien que cette tension protectionniste dût enfin se relâcher d'elle-même : la poussée irrésistible des courants d'échanges internationaux qui s'élargissaient de jour en jour allait faire éclater des cadres économiques désormais trop étroits. En Angleterre, en effet, les impérialistes, si puissants vers 1903 grâce à la vigoureuse impulsion de Chamberlain, paraissaient décidément mis en échec. La dernière conférence coloniale, celle de 1911, n'avait

abouti de la part de la métropole libre-échangiste à aucun engagement qui favorisât la tentative protectionniste. Puis la mort de Chamberlain avait porté au parti du Fair Trade un coup pénible dont il ne semblait pas qu'il dût se relever. La politique douanière anglaise restait donc plus que jamais engagée dans la voie traditionnelle du libéralisme.

D'autre part le parti démocrate aux Etats-Unis venait d'arriver au pouvoir en 1912. Il s'était empressé, stimulé par l'effort énergique du président Wilson, de faire voter en octobre 1913 un tarif douanier assez libéral. Depuis la guerre de Sécession, l'Union avait suivi une politique rigidement protectionniste : chaque nouveau tarif avait étagé une nouvelle barrière au-dessus des barrières déjà dressées contre les importations étrangères. Le tarif de 1913, dont on a comparé l'importance à celle de l'abolition des lois céréales anglaises, était donc, à n'en pas douter, un premier pas vers un idéal de liberté économique et de division internationale du travail, encore bien lointain certes, mais dont la réalisation pouvait paraître désormais possible. On pouvait espérer que l'exemple des Etats-Unis ferait tache d'huile, gagnant les pays d'Europe, et aurait raison de leur obstination à persister dans des politiques protectionnistes qui se détruisaient les unes les autres.

Malheureusement, la guerre européenne éclata en août 1914, ruinant toutes les espérances des libéraux.

Dès le début des hostilités, la lutte économique, aussi dure et implacable que l'autre, s'organisa : le blocus des Alliés encercla étroitement les Empires centraux. Puis, la guerre se prolongeant, les Alliés constituèrent une entente économique. Le 14 juin 1916, les représentants des 8 gouvernements alliés se réunirent à Paris en une conférence économique. Ils recommandèrent non seulement des mesures de guerre, mais aussi des mesures permanentes d'après guerre pour « affranchir leurs pays de toute dépendance des nations ennemies relativement aux matières premières et objets fabriqués essentiels » ; elles consisteraient, par exemple, « en des droits de douane ou des prohibitions ».

Ces principes seront-ils pleinement et rigoureusement mis en œuvre après la guerre ? En tout cas le bel idéal de liberté commerciale s'évanouit dans les brumes du royaume d'Utopie d'où il ne reviendra sans doute pas de sitôt. Il semble qu'il faille s'attendre à une âpre lutte économique, dont on n'ose prévoir la fin, entre les grandes puissances européennes. Des tarifs politiques de combat, rigides et agressifs, ressuscitant les prohibitions commerciales du Moyen Age, remplaceront sans doute les tarifs économiques actuels, déjà si sévères. L'Europe se hérissera d'infranchissables murs douaniers, comme elle s'était creusée de tranchées. Les libre-échangistes anglais eux-mêmes, dont beaucoup sont dès à présent convertis au protectionnisme politique, devront

se résigner à réserver leur libéralisme aux seuls Alliés, à n'ouvrir qu'à demi leurs portes aux marchandises neutres, à les fermer hermétiquement devant les articles austro-allemands : le protectionnisme régnera en maître incontesté sur les échanges internationaux.

L'intérêt pratique actuel du tarif douanier américain, en tant que prodrome d'une nouvelle ère de libéralisme, a donc disparu sous la poussée des événements. Il reste néanmoins fort intéressant à étudier d'un point de vue plus étroit, non plus mondial, mais strictement américain. Pourquoi les États-Unis, le pays de la protection traditionnelle, ont-ils senti le besoin d'adopter une politique douanière plus large, plus modérée ? Par quelles modifications de leur tarif douanier ont-ils cherché à la réaliser ? Quels effets ce nouveau tarif avait-il produits au moment où la guerre européenne allait bouleverser les courants commerciaux entre l'Europe et l'Amérique ?

PREMIÈRE PARTIE

LE PROTECTIONNISME DES ÉTATS-UNIS

CHAPITRE PREMIER

LES CAUSES GÉNÉRALES DU PROTECTIONNISME AMÉRICAIN

§ 1. — Les arguments théoriques.

Presque dès leur origine les Etats-Unis furent protectionnistes. Modéré d'abord, leur régime protecteur alla se renforçant à mesure que, sortie des liens politiques qui l'unissaient à l'Angleterre, l'Union grandissait et, de colonie étroitement subordonnée à sa métropole, devenait une puissance économique indépendante et prospère.

Les circonstances, certes, aidèrent fort à l'adoption et au maintien de cette politique douanière et si, vers 1860-1861, alors que l'Europe se rendait aux idées libre-échangistes et les mettait en œuvre, les Etats-Unis inau-

guraient leurs tarifs outranciers, c'est que la guerre civile et d'énormes besoins financiers les y obligeaient. Mais ne pouvait-on soutenir par des arguments théoriques qu'un tel protectionnisme était salulaire à ce jeune Etat? Les économistes ne manquèrent pas d'en invoquer un dont les libre-échangistes les plus déterminés ne laissent pas de reconnaître la justesse : c'est la thèse de la protection des jeunes industries.

Lorsque, disaient-ils après Stuart Mill et List, des causes artificielles, fortuites, temporaires entravent dans un pays la naissance et le développement d'une industrie, il est légitime et avantageux de l'encourager par la législation, de lui créer une situation privilégiée par des droits d'entrée. Ainsi l'industrie, qui n'aurait pas manqué de s'établir dans cet Etat, naîtra plus tôt sous l'impulsion opportune du Gouvernement. Mais il était bien entendu que cet argument ne s'appliquerait pas là où des obstacles naturels, permanents, s'opposeraient, dans un état de liberté économique, à l'introduction d'une industrie.

Ces mêmes économistes, analysant plus profondément les conditions d'un sage protectionnisme, indiquaient deux cas principaux où cette politique serait excellente.

1° Dans un pays neuf dont la population grandissante devient plus dense, il est normal qu'elle tende à détourner son activité de l'agriculture pour la diriger vers les manufactures ; cette transition entre l'agriculture et l'in-

dustrie peut se trouver retardée trop longtemps (par exemple, parce que les usines ne sont pas encore créées). Il serait bon de hâter ce passage à l'ère industrielle par des lois douanières appropriées.

2° Lorsque de grandes améliorations se produisent dans une industrie quelconque et que les nouveaux procédés, les découvertes et inventions restent dans le pays d'origine, on peut surmonter artificiellement, par la législation, les obstacles à leur introduction dans le pays en retard sur son voisin.

Au commencement du xix^e siècle, faisaient-ils observer, les Etats-Unis se trouvaient à la fois dans l'une et l'autre situation. D'une part, ils sortaient à peine de l'ère agricole ; de l'autre, l'Angleterre possédait alors le monopole industriel. La protection était donc parfaitement légitime ; aussi cet argument des « jeunes industries » avait-il toute sa valeur.

Mais on a continué, au cours de l'histoire douanière des Etats-Unis, de l'invoquer en faveur d'un protectionnisme de plus en plus rigoureux et intransigeant. Et pourtant la situation n'était plus la même ; les conditions économiques de l'Union s'étaient transformées et continuaient de se transformer avec une rapidité prodigieuse à mesure qu'une population énergique et d'une initiative aiguisée par l'âpre concurrence mettait en valeur les immenses ressources naturelles du sol américain. Pourquoi donc poursuivre opiniâtrement une poli-

tique qu'une saine théorie ne pouvait plus justifier, qu'étaient seuls des arguments fallacieux aisément réfutables. C'est là un fait curieux qu'expliquent surtout, outre l'avidité des producteurs, des considérations historiques, politiques, financières.

Cependant il faut indiquer une autre thèse soutenue dès 1840 et depuis souvent développée, et par des économistes, et par des hommes politiques : celle de la protection des forts salaires américains. Il est nécessaire, disent-ils, d'imposer de hauts droits de douane pour écarter la concurrence des travailleurs européens, fort peu payés, et pour maintenir le niveau des salaires américains. Les industriels des Etats-Unis paient en effet très cher leurs ouvriers ; ils y sont contraints, car ceux-ci pourraient, si l'appât de gros gains ne les retenait pas aux usines, s'en aller dans l'Ouest, où les terres vacantes abondent et, là, créer aisément des installations indépendantes, coloniser sans avoir besoin de capitaux. Naturellement le manufacturier, pour payer sa main-d'œuvre, doit vendre à haut prix ; aussi fait-il élever une digue douanière afin d'empêcher la concurrence européenne d'inonder le marché.

§ 2. — Le point de vue fiscal.

Il importe d'insister sur un des puissants motifs d'ordre pratique qui ont décidé les Etats-Unis au maintien,

pendant près de 60 ans, de leur politique protectionniste ; le gros apport des recettes douanières au budget fédéral.

Les recettes tirées de la douane formaient en effet depuis 1860 la part la plus importante de l'actif du Trésor américain ; jusqu'en 1912, elles dépassaient le plus souvent ou égalaient les « recettes intérieures ». Aussi étaient-elles indispensables au bon équilibre financier qu'une brusque volte-face vers le libre-échange eût fâcheusement détruit. C'est que dès 1860 la guerre civile avait forcé le gouvernement de recourir à ces lourdes taxes sur les importations pour faire face aux énormes besoins pécuniaires suscités par les dépenses militaires ; un appel direct au pays bouleversé n'eût pas suffi à les combler.

Après la guerre il fallut continuer cette politique : de grosses sommes étaient nécessaires pour réparer les désastres, refaire le matériel industriel, préparer l'essor économique du pays — et aussi pour payer les intérêts de la dette considérable contractée par le gouvernement pendant les quatre ans de lutte contre les Sudistes ; les douanes fournirent à toutes ces nécessités.

Dès lors l'habitude était prise et, la dette amortie, le pays de nouveau prospère, le gouvernement n'eût pas l'idée de supprimer les lourds droits de douane pour s'adresser à des impôts dont il eût fallu élever brusquement les taux ; et d'ailleurs les producteurs nationaux

s'étaient accoutumés à cette protection élevée, en étaient venus à penser qu'elle leur était due et se seraient insurgés véhémentement contre toute réduction importante des taxes douanières.

En 1861, au début des hostilités, les recettes intérieures n'existaient pas ; les recettes douanières atteignaient 39.600.000 dollars. En 1864, à la fin de la guerre, les premières étaient de 109.700.000 dollars, les secondes de 102.500.000 dollars. En 1870 elles étaient, les premières de 184.900.000 dollars, les secondes, qui avaient presque doublé, de 194.500.000. En 1890, à la veille du tarif Mac Kinley, elles étaient respectivement de 142.600.000 et de 229.700.000 dollars. Puis les recettes des douanes baissent un peu, comme après chaque tarif qui fait un nouveau pas dans la voie de l'extrême protection. Après le bill de 1894 plus libéral, elles remontent de 131.800.000 dollars en 1894 à 152.200.000 en 1895. Mais ce n'est qu'en 1900, après que trois années se sont écoulées depuis la promulgation du tarif Dingley, qu'elles regagnent, grâce au développement rapide des échanges internationaux, le niveau d'avant 1890 avec 233.200.000 dollars, tandis que les recettes intérieures qui, elles, se sont accrues constamment, les dépassent et atteignent 295.300.000 dollars. En 1910, ces dernières sont à 269 millions de dollars, et la douane encaisse 333.700.000 dollars.

Pour l'exercice fiscal allant du 1^{er} juillet 1912 au

30 juin 1913, le dernier avant la mise en vigueur du tarif de 1913, les recettes douanières, de 318 millions de dollars, n'étaient que fort peu inférieures aux recettes intérieures qui s'élevaient à 344 millions de dollars.

Cet exposé fait ressortir clairement la grande importance qu'a toujours attachés le gouvernement américain à l'afflux régulier de belles recettes douanières dans les caisses du Trésor. Aussi dans toute l'histoire douanière des Etats-Unis remarque-t-on le lien constant entre le tarif et le budget. Il suffit parfois d'un déficit, comme en 1842, 1861, 1864, 1875, 1883, 1890, 1897, pour que le Congrès vote un tarif plus élevé — d'un excédent de recettes pour qu'il promulgue des réductions de droit. Il eût peut-être été plus rationnel de maintenir une cloison étanche entre les questions d'ordre économique et celles d'ordre fiscal, qu'il est fâcheux de voir se mêler. Mais le fait est que le législateur américain les a toujours considérées comme étroitement liées et qu'elles ont exercé les unes sur les autres de notables répercussions. C'est là un des traits caractéristiques de la politique douanière des Etats-Unis qu'il faut se garder d'oublier en poursuivant l'étude de ses manifestations.

CHAPITRE II

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE DES ÉTATS-UNIS

§ 1. — Les premiers pas dans la voie de la protection.

La Constitution fédérale date de 1787. Les conditions économiques de la nouvelle République étaient alors celles de toutes les colonies de l'époque : on n'y pratiquait que l'agriculture ; on n'exportait que des produits agricoles qui servaient à payer les importations de produits manufacturés.

Toutefois les Américains de Nouvelle Angleterre, possédant en abondance le bois et le minerai de fer, construisaient de nombreux navires et produisaient beaucoup de fer brut. Dans les premières années après l'adoption de la Constitution, on remarque peu de changements économiques : l'agriculture et le commerce demeurent en honneur. L'industrie anglaise grandissante jetait sur le marché américain les produits manufacturés nécessaires, à bas prix ; les guerres de la Révolution ouvraient aux produits agricoles des Etats-Unis les débouchés d'Europe, où tous les belligérants les réclamaient de plus en plus et les payaient fort cher.

Le premier tarif américain fut édicté en 1789. Ce fut la haine contre l'Angleterre qui inspira cette mesure de protection : un droit général de 5 0/0 fut imposé sur toutes les marchandises importées ; quelques articles de luxe payaient jusqu'à 15 0/0 ; des droits spécifiques pesaient sur les objets fabriqués en fer, en verre, sur les cordages, pour stimuler leur production nécessaire à la défense nationale..

En 1792, Hamilton, dans son rapport sur les manufactures, composa un plaidoyer en faveur de la protection, mais son effort fut vain ou n'eût, du moins, aucun effet immédiat.

A partir de 1808, la situation économique des Etats-Unis se transforme : de cette époque date leur organisation manufacturière. Le blocus continental de Napoléon, puis la guerre entre les Etats-Unis et l'Angleterre, de 1812 à 1815, furent les causes du développement industriel de l'Union. Le blocus en effet paralysa les échanges, puis la guerre fit naître une législation qui prohiba tout commerce avec l'Angleterre en doublant les droits d'importation : aussitôt les industries de lainages, de cotonnades, du fer, des poteries, du verre, dont on importait jusqu'alors les produits, se créèrent sous cet énergique stimulant ; les usines surgirent du sol comme des champignons. Les lois de prohibition : mesures d'embargo et « Non Intercourse Act » se trouvaient jouer le rôle d'une protection très élevée.

Une classe puissante de manufacturiers se forma et les sentiments protectionnistes se développèrent pendant cette guerre anglo-américaine. La paix signée en 1815, les usiniers réclamèrent la protection de l'industrie nationale, encore bien jeune, contre la redoutable concurrence des puissantes manufactures anglaises. Un tarif, en 1816, leur donna satisfaction et en même temps procura les ressources nécessaires au paiement de la dette contractée pendant la guerre : il éleva à 20 0/0 le taux général et à 25 0/0 le droit sur les cotonnades et lainages.

Ce tarif parut contenter les protectionnistes. Mais en 1818 une crise monétaire éclata, troubla profondément le pays : la dépréciation extrême des billets de banque, causée par une émission excessive, fit hausser les salaires et les prix des denrées alimentaires ; la production agricole se trouva encouragée par des gains importants, tandis que les prix des objets manufacturés restaient relativement bas ; puis les importations anglaises, si longtemps retenues par le blocus, inondaient les Etats-Unis, provoquaient une chute des prix des articles manufacturés. Nombre de producteurs nationaux, ruinés, durent fermer leurs usines.

En 1819, la crise monétaire était passée, les prix des denrées agricoles retombés à un niveau normal. La baisse des prix qui s'était généralisée favorisait les manufacturiers, leur permettait de produire avec profit, à

bon marché. De là un nouvel essor industriel stimulé par les progrès du machinisme. Simultanément un large mouvement protectionniste se dessina : pour la première fois, l'opinion publique réclama avec insistance un régime protecteur. On lança des pamphlets, on forma des associations, on adressa des pétitions au Congrès. La demande étrangère et les prix baissaient. Le besoin d'un marché national se faisait vivement sentir. Les fermiers avaient vu les débouchés européens, si largement ouverts du temps des guerres napoléoniennes, se fermer devant leurs grains et denrées alimentaires. L'Ouest et ses grands Etats agricoles étaient à la tête du mouvement.

Cependant la Nouvelle Angleterre, divisée, hésitait entre les tendances libérales et protectionnistes : les importateurs, les armateurs, les négociants y étaient en majorité et protestaient contre toute mesure diminuant le commerce avec l'étranger ou grevant la construction des navires. Mais, d'autre part, l'industrie des lainages et cotonnades devenait de jour en jour plus puissante, et tous les gros manufacturiers s'unissaient pour mener une violente campagne protectionniste ; peu à peu ils annihilèrent, écrasèrent les efforts des marchands.

Quant au Sud, il avait pris rapidement position contre le protectionnisme. Dès 1820 il avait réclamé l'allègement du tarif. Il se rendait compte que les manufactures ne pourraient jamais prospérer chez lui à cause de l'esclavage, qu'il faudrait toujours importer les articles ma-

nufacturés, qu'un tarif protectionniste ferait hausser leurs prix, notamment ceux des lainages grossiers et articles à l'usage des noirs. De plus, l'exportation du coton se développait déjà ; il craignait que l'Angleterre, en représaille des droits élevés, ne le taxât ou ne le prohibât.

§ 2. — La naissance des industries manufacturières.

Cependant de jeunes industries grandissaient aux Etats-Unis. Les tarifs protecteurs, sans doute, avaient produit sur leur développement des effets favorables. Mais d'autres influences, plus directes et plus efficaces, avaient été aussi à l'œuvre.

1° L'industrie cotonnière avait débuté humblement en 1803 avec 4 usines et les machines récentes introduites par un ouvrier anglais, alors que les filatures de Grande-Bretagne étaient déjà fort puissantes et exportaient beaucoup ; les lois prohibitives de 1808 l'avaient fait grandir prodigieusement ; puis les substitutions du métier mécanique au métier à main en 1819 lui avaient donné un nouvel essor.

Mais en 1815 la paix survient, les importations anglaises reprennent et beaucoup de filatures sont obligées de fermer. Le tarif de 1816 vient à leur secours, impose un droit minimum de 25 0/0 sur toutes les cotonnades. Après la crise de 1818, dont le contre-coup se fait rudement sentir, le développement se poursuit, cependant que les prix baissent.

Les mesures politiques de 1808 avaient donc été des plus efficaces, avaient permis à l'industrie cotonnière de naître plus tôt et dans des conditions bien plus favorables ; aussi les droits du tarif de 1816 furent-ils à peine nécessaires et n'apportèrent-ils qu'une aide insignifiante en comparaison de l'ancienne prohibition commerciale. Dès 1824, cette industrie était si solidement établie qu'on aurait pu, par la suite, l'abandonner à elle-même sous la seule sauvegarde de l'initiative individuelle.

2° L'industrie des lainages avait franchi à peu près les mêmes étapes. C'est en 1794 qu'apparaît la première fabrique, munie des machines anglaises. Mais les abondantes importations anglaises faisaient obstacle aux progrès de la nouvelle industrie américaine. Les prohibitions de 1808 lui permirent de se développer et son expansion fut rapide, soudaine. Après 1815, de nouvelles importations anglaises ruinèrent bien des manufacturiers ; le tarif de 1816 impose un droit de 25 0/0 sur les lainages et de 15 0/0 sur la laine brute. En effet, il fallait importer des laines étrangères pour compléter l'approvisionnement national insuffisant ; le prix de la laine sur le marché américain se trouvait donc accru, si on le comparait aux prix des marchés étrangers où elle arrivait soit en franchise, soit en payant un droit moindre. Aussi la protection pour le fabricant de lainages était-elle donc fort modérée.

Cependant, après la crise de 1819, les progrès de l'in-

dustrie lainière furent constants, si bien qu'en 1828 elle se trouvait dans une excellente et solide situation ; le coût de production des lainages n'était pas si élevé aux Etats-Unis qu'en Angleterre et on aurait pu aisément supprimer toute protection. Elle devait cependant, sous la pression des manufacturiers, s'élever de tarif en tarif à partir de 1828 et dépasser 100 0/0.

3° L'industrie métallurgique fut retardée dans sa marche en avant par les obstacles qu'une protection malencontreuse accumula sur son chemin. L'Amérique du Nord s'y adonnait depuis la colonisation anglaise, car l'Angleterre importait le fer brut dont elle encourageait la production dans ses colonies. Mais vers 1873, la métropole inventa les nouveaux procédés du puddlage et du laminage et se mit à produire du fer en grandes quantités et à bon marché, tandis que les Etats-Unis, de 1789 à 1808, continuaient à pratiquer les anciennes méthodes, à fondre le minerai de fer au charbon de bois, à travailler les gueuses à la main. Cependant les importations étaient faibles. Pendant la période d'isolement commercial de 1808 à 1816, elles cessèrent complètement et la production s'accrut beaucoup. Mais, après la paix, de lourdes importations firent baisser les prix, gênèrent les producteurs, firent naître un mouvement protectionniste. Le Congrès en 1816 accorda un droit *ad valorem* de 20 0/0 qui devait écarter la concurrence des fers étrangers produits à meilleur marché. La protection n'eut d'autre ré-

sultat que d'encourager la routine, d'empêcher l'introduction d'une meilleure technique ; les importations s'accrurent ; à la concurrence des fers laminés anglais produits au coke vint s'ajouter celle des barres martelées de Russie et de Suède, les immenses forêts de ces pays leur permettant une production avantageuse au charbon de bois.

D'autre part, la population grandissante des Etats-Unis réclamait des quantités de plus en plus fortes de fer, tandis que les forêts accessibles s'épuisaient et que les prix du fer haussaient sans cesse. Aussi, de 1818 à 1832, les droits se faisaient-ils de plus en plus lourds, passaient de 20 0/0 à 100 0/0. Malgré cette protection toujours accrue, la quantité de fer importé dépassait énormément celle du fer produit dans le pays : leur rapport varia à peine de 1818 à 1840 ; l'industrie nationale ne pouvait fournir le fer demandé par le pays. L'échec de la protection était ici démontré.

En fait, à partir de 1832, les droits énormes furent réduits peu à peu jusqu'à ce qu'en 1842 ils fussent ramenés à 20 0/0. Vers la même époque, un changement décisif se produisit qui permit à l'industrie métallurgique de prendre son essor : on substitua l'anthracite au charbon de bois pour l'alimentation des hauts fourneaux. Plus que tout tarif, ce progrès assura le développement industriel des Etats-Unis.

Revenons en arrière. Lors du tarif de 1824, les Etats de l'Ouest et du Centre avaient fait élever les droits sur

le fer, le plomb, le chanvre. Les droits sur les lainages, portés à 33 0/0, étaient contrebalancés par un droit sur la laine de 30 0/0. Les manufacturiers en laine, dont les affaires étaient prospères alors, ne s'émurent que vers 1826. A cette époque, à la suite d'une crise commerciale, l'Angleterre, qui avait abaissé son tarif sur la laine, importa aux Etats-Unis d'énormes quantités de lainages à des prix d'autant plus bas que la matière première était moins chère et qu'une dépression générale sévissait. Les fabricants de lainages, surtout ceux du Massachusetts, unirent alors leurs efforts pour obtenir une protection plus élevée. Ils tinrent un meeting à Boston. Leurs réclamations contraignirent le comité des manufactures du Congrès à préparer un bill édictant des droits minima fort hauts qui leur donnaient satisfaction. Voté à la Chambre, le projet fut repoussé par le Sénat.

Les protectionnistes, tenaces, réunirent alors, en 1827, une convention nationale composée de délégués des Etats, à Harrisburg. Elle examina la situation des industries qui demandaient protection et exigea des aggravations des droits sur les denrées agricoles, les objets en coton, chanvre, lin, fer, verre, et surtout sur la laine et les lainages.

Pour la première fois, les intrigues politiques jouèrent un rôle décisif dans la question douanière. Protectionnistes et libre-échangistes n'étaient pas encore rangés en deux camps nettement séparés ; cependant, des deux

partis politiques alors en lutte, celui d'Adams, le futur parti Whig, était dans l'ensemble favorable à la protection et sut trouver dans le mouvement protectionniste un appui opportun, tandis que le parti de Jackson — bientôt celui des démocrates — se partageait en libre-échangistes des Etats esclavagistes du Sud et en protectionnistes du Nord.

Le tarif de 1828 fut préparé par le comité des manufactures dont la majorité était Jacksonienne. Il élaborait un tarif dont les droits étaient très élevés dans l'ensemble. Il aggravait surtout les taxes pesant sur les matières premières : fer, chanvre, lin, laine, dont la Nouvelle Angleterre avait besoin et dont elle souhaitait l'exemption. Il espérait que le Congrès reculerait devant cette mesure et la repousserait. Cependant le bill fut voté, presque sans amendements, et à la Chambre, et au Sénat.

De 1828 à 1833, les tendances protectionnistes allèrent s'affaiblissant. Dans le Nord même, une minorité active et puissante se forma, mena campagne contre la protection. D'autre part, on voulait faire des concessions à l'opposition grandissante du Sud. Bref, la plupart des protectionnistes, sous la direction d'Adams, prirent une attitude modérée et consentirent à supprimer progressivement, de 1830 à 1832, les mesures absurdes de 1828. On revenait peu à peu au système raisonnablement protecteur de 1824. A cette époque, l'objet initial de la légis-

lation protectrice : faciliter la transition entre la phase agricole et commerciale et la phase industrielle, avait été atteint ; l'opinion publique l'avait vaguement compris et ne réclamait plus une protection désormais inutile.

§ 3. — Les tâtonnements législatifs de 1830 à 1860.

La période de 1830 à 1860 fut marquée par de grandes fluctuations économiques : les années de prospérité alternent avec les années de dépression ; des crises interrompent à plusieurs reprises l'activité industrielle. De même les tarifs douaniers sont successivement réduits ou élevés.

Le tarif de 1832, nettement protecteur, fut voté par les Whigs ou républicains nationaux ; il imposait des droits élevés sur les vêtements de coton et de laine, et sur le fer, des droits faibles sur la soie et autres articles que les Etats-Unis ne produisaient pas du tout et laissait entrer en franchise le thé et le café. Le taux moyen était de 33 0/0.

En 1833, le chef des protectionnistes Clay et celui des libre-échangistes Calhoun, représentant du Sud, s'entendirent pour élaborer et faire voter, avec l'appui de l'administration de Jackson, un compromis : le compromis de Clay. Il maintenait les droits protecteurs déjà établis, pendant neuf ans, à partir de la promulgation,

puis prévoyait une réduction rapide jusqu'à un taux moyen de 20 0/0. C'était là une mesure politique, une concession aux farouches libre-échangistes du Sud. D'ailleurs ce taux de 20 0/0 ne resta en vigueur que deux mois, de juillet à septembre 1842. A cette date, les Whigs votèrent un nouveau tarif qui n'était encore qu'une manœuvre de parti, née des intrigues politiques : les droits étaient élevés, nettement protecteurs, bien qu'à cette époque l'opinion publique, indifférente, ne manifestât plus l'enthousiasme d'antan en faveur de la protection.

Dès 1846 les démocrates, arrivés au pouvoir, édictèrent une loi douanière qui modérait fort notablement la protection des précédents tarifs. Bien qu'élaborée par un libre-échangiste, elle était loin cependant d'être une application rigoureuse des principes de liberté économique. Le tarif établissait plusieurs cédules, suivant les taux : les articles énumérés dans la première payaient 100 0/0 ; ceux de la seconde, 40 0/0 ; de la troisième, 30 0/0 ; cette dernière comprenait la plupart des articles sur lesquels portait la controverse protectionniste : fer et métaux, laine et lainages, objets fabriqués en cuir, papier, verre, bois. Les cotonnades, dans une quatrième cédula, payaient 25 0/0. Le thé et le café étaient exempts.

En 1857 un bill, voté pour diminuer les recettes trop abondantes, assure une nouvelle réduction des droits. Il ne rencontra pas d'opposition au Congrès et la politi-

que, pour la première fois depuis 1816, n'exerça aucune influence sur son élaboration. Il maintenait les cadres de 1846, abaissait à 24 0/0 les droits sur d'importants articles protégés de la troisième cédula, y ajoutait les cotonnades, admettait en franchise quelques matières premières. Il resta en vigueur jusqu'en 1881.

Tandis que les protectionnistes, après coup, ont attribué aux réductions de droits les crises de 1837, 1839 et 1857, les libre-échangistes en ont rejeté la responsabilité sur les aggravations ; il va de soi que les uns et les autres raisonnèrent inversement pour expliquer les périodes de prospérité. Cependant dépression et activité industrielle et commerciale provenaient de troubles financiers, d'une circulation monétaire exagérée, d'une spéculation effrénée.

D'ailleurs on ne peut dire que ces divers tarifs douaniers eurent un effet décisif sur les industries protégées. L'industrie métallurgique se développa surtout grâce à l'emploi, vers 1840, de l'anthracite comme combustible dans les hauts fourneaux. Toutefois il faut noter que les accroissements de droits de 1832 à 1841, puis de 1842 à 1846, arrêterent l'importation, retardèrent la baisse des prix, contribuèrent à maintenir en activité les fourneaux au charbon de bois. Au contraire, les réductions de 1846 à 1857, tout en n'empêchant pas les progrès dans la production du fer, permirent une large importation qui satisfait aux besoins grandissants et contribua à la

prospérité nationale. La production du fer, qui était de 300.000 tonnes en 1840, tripla en dix ans et atteignit 920.000 en 1860.

L'industrie cotonnière, dès 1830, ne dépendait plus de la protection, était capable d'affronter la concurrence étrangère sur un pied d'égalité. A partir de 1833 elle passa, comme toutes les industries américaines, par des alternatives de crise et de prospérité, indépendantes des tarifs élevés ou bas ; mais ces fluctuations ne l'empêchèrent nullement de croître d'une façon rapide et continue, ni de développer ses exportations. Le prix du coton brut restait stationnaire, tandis que les prix des cotonnades, en partie sous l'influence des droits élevés, montaient, et que les exportations croissaient de plus en plus : elles avaient été de 3 millions de dollars par an de 1838 à 1843, et atteignaient presque 11 en 1860. D'autre part, le nombre des broches passait de 340.000 en 1831 à 1.600.000 en 1860, en dépit des réductions de droits. Il était évident que des tarifs de douane, si élevés qu'ils fussent, ne contribueraient guère à stimuler une industrie dont l'expansion était si régulière et si puissante.

L'industrie des lainages, qui s'abritait aussi sous des tarifs protecteurs, jouissait de conditions moins favorables que l'industrie cotonnière, surtout quant à la matière première : en tout cas les droits très élevés qui lui furent octroyés plus tard ne lui firent faire aucun progrès notable ; vers 1884, son développement devait être

à peu près le même qu'en 1860 ; elle produisait, comme par le passé, des articles de médiocre qualité pour la population ouvrière.

Si l'industrie des tapis fit un prodigieux pas en avant de 1840 à 1860 et se dégagea de tout assujettissement à une législation protectrice, ce fut uniquement grâce aux progrès du machinisme ; de même l'importante industrie de la laine filée, qui était encore dans l'enfance avant la guerre civile, ne naquit que grâce à l'emploi de nouvelles machines à peigner, vers 1867.

En somme, les modifications de tarifs de 1830 à 1860 eurent fort peu d'effet sur les industries protégées : on ne peut même pas dire qu'elles influencèrent de façon appréciable la direction de leur développement.

§ 4. — La guerre de Sécession (1861-1864) et les tarifs de guerre.

La période de 1846 à 1860 avait été marquée par une grande prospérité dont les tarifs douaniers modérés furent incontestablement l'un des éléments. Cependant la crise momentanée de 1857 avait entraîné une baisse des recettes douanières. Aussi vers 1861 une réaction se dessina-t-elle contre le libéralisme. Un projet de loi préparé par le député Morrill dès 1859 élevait notablement les droits. Il établissait en particulier un droit spécifique sur la laine, variant suivant la valeur, qui était de 3 cents

par livre sur la laine d'usage courant. De plus, un droit sur les lainages s'élevait à 12 cents par livre (on calculait que 4 livres de laine étaient nécessaires pour la fabrication d'une de drap). On voulait ainsi mettre le filateur dans la même situation vis-à-vis de son concurrent étranger que s'il avait obtenu la laine en franchise ; en outre, on lui octroyait une protection sous forme d'un droit de 25 0/0 *ad valorem* qui s'ajoutait au droit spécifique sur les lainages.

Les Républicains votèrent ce tarif à la Chambre en 1861, quelque temps avant l'élection du président Lincoln, pour s'assurer les voix protectionnistes de la Pennsylvanie et des États de l'Ouest.

Sur ces entrefaites la guerre de Sécession éclata. Le besoin de ressources importantes se fit sentir aussitôt. Dès 1862, une nouvelle loi douanière, extrêmement protectrice, aggrava les droits pour donner au producteur national compensation des taxes intérieures, sortes de contributions indirectes qui venaient d'être imposées sur le fer, l'acier, le papier, le cuir et tous objets fabriqués.

En 1864 la guerre durait encore ; il fallut remplir les caisses du Trésor ; une loi de recettes intérieures taxa tous les produits aux diverses étapes de leur fabrication. Morrill présenta aussitôt un projet de tarif compensatoire qui devait permettre aux producteurs nationaux de soutenir la concurrence étrangère en balançant ces

lourdes taxes. Ainsi, comme un impôt pesait sur la laine, les teintures et autres matières premières des filateurs, il portait à 6 cents par livre le droit sur la laine ordinaire et à 24 cents le droit compensateur correspondant sur les lainages ; le droit protecteur sur les draps s'élevait de 25 0/0 à 40 0/0. Les membres du Congrès qui avaient élaboré ce bill étaient tous protectionnistes ; ils avaient profité de la nécessité de subvenir aux grands besoins d'argent pour appliquer leurs théories douanières et proposer les droits jugés nécessaires par les producteurs nationaux eux-mêmes. Le temps manquait pour un examen critique détaillé, les ressources faisaient défaut ; pour y parer d'urgence, le Congrès vota rapidement la loi. Elle assura une protection extravagante, mais qui ne souleva, dans des circonstances si critiques, aucune opposition immédiate. Le taux moyen des droits qui était en 1862 de 37 0/0 passa d'un coup à 47 0/0. Cependant ce ne devait être là qu'un point de départ pour des aggravations ultérieures et qu'une base de législation protectionniste à outrance. En effet, quand plus tard des économistes examinèrent de sang-froid les droits en vigueur et songèrent à protester contre leur élévation excessive, le système était trop fortement enraciné dans le pays, qui s'y était accommodé peu à peu, pour que leurs critiques pussent être écoutées et avoir une grande influence sur la législation. Dès 1883, on en était venu à oublier que le tarif de 1864 n'avait été

qu'une loi de circonstance, une mesure temporaire de défense nationale votée dans le trouble, la hâte, le péril. Consommateurs et producteurs la considéraient au contraire comme une loi élaborée en exécution d'une politique réfléchie, rationnelle, permanente.

Et pourtant il eût été logique de faire disparaître ou tout au moins d'atténuer le tarif de guerre. Dès 1866, on avait commencé d'abroger les impôts intérieurs sur les ressources productives du pays ; en 1872, on était revenu à peu près au *statu quo ante*. Cependant les droits de douane élevés — à l'origine compensateurs — restaient intacts.

A plusieurs reprises pourtant on déposa au Congrès des projets de réforme apportant diverses réductions au tarif. Toutes ces tentatives libérales échouèrent. C'est que les producteurs nationaux inquiets, faisaient pression sur les législateurs ; d'autre part, ceux-ci cherchaient à réorganiser le pays, après le bouleversement d'une longue guerre civile, sur des bases prudentes et prenaient garde de troubler son activité renaissante par des lois trop brutales. L'organisation industrielle s'était déjà adaptée au tarif de guerre, dont la protection énergique avait fait naître et se développer nombre de nouvelles industries, avait encouragé les capitaux à s'engager dans de jeunes entreprises. Les intéressés s'unissaient pour affirmer que des réductions douanières seraient leur ruine. Bref, sur leur demande, on en vint à compléter

peu à peu le système protectionniste ébauché pendant la guerre, on l'aggrava, on supprima les droits purement fiscaux : le tarif devint exclusivement protecteur.

Voici les étapes de cette évolution : en 1867, un premier projet de réduction avait été repoussé à la Chambre. La hausse des prix et des salaires, les troubles économiques inévitables après la guerre interdisaient, selon les industriels, toute tentative de ce genre. La même année une loi isolée accroissait les droits sur la laine et les lainages. C'est qu'en effet une crise menaçait l'industrie des lainages, à ce moment où les filatures de coton reprenaient activité après la paix avec le Sud, fournisseur de matière première, où le Gouvernement cessait ses demandes de lainages pour l'armée et jetait ses stocks superflus sur le marché. Producteurs de laine et filateurs s'étaient ligués, avaient tenu en 1867 un meeting à Syracuse, exigeant un système de droits qui leur était très avantageux. Les éleveurs accroissaient à leur gré le taux sur la laine, tandis que les filateurs combinaient des droits compensateurs parallèles. La cédula douanière qui en résulta fut approuvée par le Congrès et promulguée en 1867. Ce fut la base des tarifs ultérieurs de 1883, 1890 et 1897 : les lainages payaient un droit spécifique de 50 cents par livre, plus un droit *ad valorem* de 35 0/0. Le premier compensait les droits payés sur 4 livres de laine ; le second donnait aux filateurs une protection nette de 25 0/0 ; les 10 0/0 additionnels balançaient les taxes in-

térieures de guerre qui subsistaient encore, mais devaient disparaître un ou deux ans après.

En 1869, une nouvelle loi élevait les droits sur le minerai de cuivre afin d'entraver les importations chiliennes, d'encourager la production des mines de cuivre du Lac Supérieur, récemment mises en exploitation, tout cela au grand détriment des acheteurs de cuivre qui durent subir une hausse extrême des prix.

Cependant les électeurs de l'Ouest commençaient à réclamer des réductions. Le Congrès vota la loi de 1870 qui n'atténuait guère que des droits fiscaux sur le thé, le café, et en revanche accroissait nombre de droits protecteurs ; les rails d'acier, entre autres, durent payer un droit spécifique plus élevé que le droit *ad valorem* précédent de 45 0/0 et qui, en raison de la baisse continue des prix à l'étranger, équivalut bientôt à 100 0/0. C'était là une protection énorme, source de gros profits pour les producteurs américains, à une époque où affluaient les demandes de matériel pour la construction de voies ferrées. Jusqu'en 1880 les prix des rails restèrent aux États-Unis infiniment plus hauts que partout ailleurs, et le public dut payer la différence, sous forme de tarifs de chemins de fer fort élevés.

En 1872, la situation était favorable à une nouvelle tentative de réforme. Les fermiers de l'Ouest protestaient de plus en plus vivement contre les aggravations successives du tarif. Ils payaient cher les articles manufacturés

qu'il fallait importer en grandes quantités, exportaient peu, vendaient leur blé à vil prix. Aussi toute la population agricole était-elle peu prospère et rejetait sur le tarif — avec quelque raison — la responsabilité de ce malaise. Ses représentants profitèrent de l'abondance excessive des recettes de l'Etat pour proposer une révision de la loi douanière.

Le comité des voies et moyens présenta un projet à la Chambre, réduisant les droits protecteurs sur le fer, la laine et les lainages, les cotonnades, mais conservant les taxes sur le thé et le café, si importantes au point de vue fiscal. De son côté le comité des finances du Sénat préparait son projet : il édictait une réduction générale de 10 0/0 — moins forte que celle des voies et moyens — sur les droits protecteurs. Les protectionnistes, craignant l'adoption du projet plus radical de la Chambre, unirent leurs efforts et réussirent à faire voter cette légère concession au libéralisme ; fort habilement ils firent promulguer en même temps l'abolition des droits fiscaux sur le thé et le café pour assurer une diminution des recettes ; ils empêchaient ainsi toute réduction ultérieure et plus étendue des droits protecteurs. Les législateurs de 1872, qui n'étaient pas sans savoir que, dans un intérêt budgétaire, un droit protecteur est moins désirable qu'un droit fiscal, jugèrent que le stimulant appliqué à l'industrie par la taxe de protection compensait pour le pays les désavantages qu'elle pré-

sentait, le fardeau qu'elle infligeait au consommateur. Ils décidèrent ainsi pour longtemps de l'attitude des législateurs futurs : les tarifs votés depuis la guerre firent successivement disparaître tous les droits non protecteurs.

Cependant une crise, en 1873, avait fait baisser fortement importations et recettes douanières. Le Congrès, pour les relever à un niveau normal, abrogea en 1875 la réduction de 10 0/0 votée en 1872. Puis il en resta là jusqu'à la révision générale de 1883.

On avait fait du chemin dans la voie du protectionnisme depuis le tarif de 1861, voté quelques mois avant la guerre. La comparaison entre les taux de 1861 et ceux de 1864, qui restèrent en vigueur jusqu'en 1883, fait ressortir les aggravations dont la guerre fut cause et qui auraient dû disparaître avec elle. Les droits protecteurs les plus importants sur les cotonnades, fers, laines et lainages s'étaient élevés de 10 0/0 à 30 0/0. Le tarif de 1861 était certes déjà protectionniste, mais il est clair que le caractère outrancièrement protecteur de la législation douanière — caractère qu'elle devait de plus en plus revêtir par la suite — est un résultat indirect, et à certains égards inattendu, de la guerre civile.

Il est à noter que les hommes d'Etat qui élaborèrent ces lois obéirent souvent à leurs intérêts pécuniaires. Le relâchement des mœurs, l'indulgence de l'opinion publique leur permirent d'insérer dans ces tarifs de guerre des

aggravations de droits dans une intention unique de lucre. Les uns s'intéressaient à des entreprises qu'ils étaient en état de favoriser par leurs votes ; les autres préconisaient des mesures qu'ils savaient devoir enrichir leurs électeurs influents. On s'explique ainsi pourquoi, en l'absence d'une politique et d'une opinion publique délibérément et nettement protectionniste, les droits élevés furent maintenus après la guerre.

§ 5. — Le tarif de 1883 ; le bill Mac Kinley de 1890 ;
la tentative libérale de 1894.

En 1883, la prospérité renaissante après la crise de 1873, l'accroissement des importations et des recettes douanières, qui donnaient un excédent superflu, conduisirent à une révision du tarif. Le Congrès venait de nommer, en 1882, une commission douanière qui avait déposé un rapport sur les modifications désirables. Mais la Chambre, qui a l'initiative de toutes les lois de finances, ne parvenait, du fait de ces dissensions, à voter aucun bill douanier ; enfin elle réduisit quelques taxes intérieures. Le Sénat en profita aussitôt pour introduire, sous forme d'amendement, un tarif dont les détails furent définitivement fixés par un Comité de conférence entre les deux Chambres. Aussi la loi promulguée était-elle fort incohérente. Les aggravations de droits s'opposaient, sans aucun plan logique, aux réductions. Les protectionnistes extrêmes avaient voulu faire quelques concessions

au public qui demandait un système douanier plus modéré. On réduisait les droits sur les cotonnades grossières, les saumons de fer, les rails d'acier, le cuivre. Mais l'allègement du droit sur les rails d'acier était purement nominal, puisque la taxe restait prohibitive ; il en était de même pour la réduction du droit sur le cuivre dont les importations avaient cessé depuis quelques années déjà. On diminuait légèrement le droit sur la laine en supprimant le droit *ad valorem* de 10 à 11 0/0 pour ne conserver que le droit spécifique de 10 à 12 cents par livre, réduction purement nominale pour les laines à bon marché pour lesquelles le droit restait prohibitif. Mais elle entraînait une réduction parallèle du droit spécifique compensateur sur les lainages : de 50 cents il descendait à 35 cents par livre. Par contre on aggravait le droit protecteur *ad valorem* sur les lainages de belle qualité, afin de permettre aux filateurs, qui jusqu'ici ne produisaient pas ces tissus, de les fabriquer. De même on élevait à 40 0/0 le droit sur les cotonnades de qualité supérieure que les Etats-Unis ne fabriquaient pas, et à 35 0/0 celui sur le minerai de fer, qu'ils commençaient d'importer en grandes quantités. Enfin on maintenait les droits sur les produits agricoles ; froment, maïs, bœuf, porc, jambon, lard, fromages, beurre.

Dans l'ensemble, ce tarif conservait le niveau élevé de droit atteint depuis la guerre de Sécession et c'étaient justement les articles importants qu'il avait frappés. Il

y avait là pour le public un résultat un peu inattendu, que n'aurait pas donné une révision judicieuse et qui provenait de la juxtaposition de pièces et de morceaux, d'amendements des divers comités.

Aussitôt après la promulgation de ce tarif, plusieurs projets proposant des réductions de droits se succédèrent en 1884 et 1886. Puis pendant la session de 1887-1888, le président Cleveland, démocrate, demanda instamment dans son message au Congrès une réduction générale des droits et l'exemption des matières premières, notamment celle de la laine. Son attitude ferme et nette sur la question douanière engagea dès lors tout son parti dans une politique d'opposition énergique au système protectionniste outrancier. Les Républicains, de leur côté, avaient pris position devant le pays au cours de la campagne électorale de 1884, comme protectionnistes fervents. De cette époque date la lutte acharnée qui se poursuivit entre les deux partis sur cette question du tarif, lutte dont les alternatives se marquèrent par des lois plus ou moins protectrices suivant qu'un parti ou l'autre prenait momentanément le dessus.

En 1887, Républicains et Démocrates affirmèrent simultanément leurs tendances, les premiers par un projet très protecteur voté au Sénat, les seconds par le bill Wills qui contenait d'importantes réductions et l'exemption des matières premières. Mais ni l'un ni l'autre ne fut promulgué. En 1888, les Républicains remportè-

rent une victoire électorale, et leur candidat Harrison parvint à la présidence. La question douanière n'avait pas joué un grand rôle dans leur campagne ; cependant ils considérèrent les résultats des élections comme un verdict populaire en faveur de la protection et se mirent à l'œuvre pour élaborer un tarif très élevé dans lequel ils prenaient, de propos délibéré, le contrepied de la doctrine du message Cleveland : ce fut le bill Mac Kinley que le Congrès vota en 1890.

Il élevait les droits sur la laine, revenant aux taux d'avant 1883, pour donner satisfaction aux éleveurs. En outre, la taxe sur la laine grossière, que les Etats-Unis ne produisent pas, devenait *ad valorem* et variait de 32 0/0 à 50 0/0. La complication du système des droits sur les lainages s'accroissait encore. Le droit spécifique compensateur restait à peu près stationnaire ; en revanche le droit protecteur *ad valorem* s'élevait à 40 0/0 sur les qualités inférieures, et à 50 0/0 sur les qualités supérieures. De grosses aggravations de droits frappaient les vêtements en laine de femmes et d'enfants. Pour arrêter leur importation, considérable depuis 1883, on soumettait les qualités inférieures de ces lainages à des droits équivalents à 100 0/0 de leur valeur à l'étranger. De même on haussait les droits sur les cotonnades de belle qualité, les tricots et bas, les toiles, les peluches. Dans l'ensemble, la taxe était de 50 0/0 pour toutes ces variétés de tissus ; elle descendait à 30 0/0 et 35 0/0

pour les articles de luxe ne se fabriquant pas aux Etats-Unis, mais montait à 65 0/0 pour les variétés courantes.

En revanche, le bill laissait intacts les droits sur le minerai de fer, le fer et l'acier. Les plus intransigeants protectionnistes s'accordaient pour reconnaître que le développement prodigieux de l'industrie métallurgique américaine, surtout depuis la mise en exploitation des riches gisements de minerai du Lac Supérieur, permettait aux producteurs nationaux de ne plus se préoccuper de la concurrence étrangère. D'ailleurs les droits sur les rails d'acier et celui sur le cuivre, bien que réduits par ce tarif, restaient prohibitifs.

Mais les Républicains saisissaient une autre occasion de mettre en œuvre leurs théories : la tôle étamée, qu'on n'avait jamais produite dans le pays, payait 30 0/0 en 1883. Ils entreprirent de faire naître cette industrie en élevant brusquement le droit à 70 0/0, avec cette réserve que la tôle étamée serait admise en franchise à partir de 1897, si la production nationale n'atteignait pas alors le tiers de la valeur des importations constatées entre 1890 et 1896.

Cependant il fallait assurer une diminution des recettes douanières dont les excédents considérables dormant dans les caisses du Trésor se trouvaient retirés de la circulation. On décida d'admettre en franchise le sucre brut, de ne conserver qu'un léger droit sur le raffiné et

d'accorder une prime à tous les producteurs nationaux.

Enfin un bill administratif réglait les formalités imposées aux importateurs, formalités inquisitoriales et vexatoires pour la plupart : il exigeait l'établissement de factures consulaires, de certificats d'origine, l'indication du coût réel de la marchandise et des frais divers, donnait à neuf experts généraux nommés par le gouvernement fédéral le pouvoir exorbitant de fixer la valeur des objets importés, si les déclarations des commerçants leur paraissaient peu sincères, et sanctionnait ces règles par des amendes jusqu'à 25.000 francs et l'emprisonnement jusqu'à deux ans.

Il contenait en outre une clause particulière, dite « clause de réciprocité ». Elle donnait au Président le pouvoir de frapper de taxes supplémentaires certains produits (sucres, thé, café, peaux) venant de pays qui n'accorderaient pas aux Etats-Unis un traitement de réciprocité convenable. Cette clause, inspirée visiblement par la politique pan-américaine élaborée au Congrès de 1889, visait les Etats sud-américains, avec qui l'Union désirait établir des tarifs de préférence, prémices d'une fédération économique ; elle constituait un excellent moyen de pression sur ces Etats et servit de base à la conclusion de diverses conventions.

Les Républicains, par le protectionnisme extrême de ce tarif de 1890, posaient franchement au peuple américain la question de savoir s'il voulait ou non une large extension du système protecteur pour l'avenir.

La réponse du pays ne se fit pas longtemps attendre. Dès novembre 1890, deux mois après le vote du bill Mac Kinley, les Républicains subirent une défaite retentissante aux élections générales, qui s'étaient faites sur les questions douanières. En 1892, l'élection présidentielle, avec la même « platform », fut de nouveau favorable aux démocrates : le libre-échangiste Cleveland fut élu contre Harrison, et la majorité démocrate à la Chambre fut écrasante. Aussitôt elle songea à réformer le tarif contre lequel la vigueur grandissante des trusts et monopoles avait excité l'opinion publique. Malheureusement les circonstances politiques lui furent contraires, l'empêchèrent de réaliser une œuvre solide et définitive. La question épineuse de la frappe libre de l'argent jeta le trouble et la désunion parmi les démocrates. La « leadership » de Cleveland, téméraire et intransigeante, la faiblesse des démocrates au Sénat, leur nuisit au cours de l'élaboration difficile et pénible du tarif.

Cependant, dès la session de 1893, le Comité des voies et moyens avait préparé un projet de loi que la Chambre avait immédiatement voté. Il marquait une transformation radicale de la politique douanière, par ses réductions considérables dans toutes les branches du tarif. Mais le Comité des finances du Sénat, puis le Sénat lui-même amendèrent le bill, modérèrent fortement ces réductions. Enfin un Comité de conférence, formé de membres des deux Chambres, se réunit pour trancher le débat. Mais

ceux-ci ne purent se mettre d'accord, par la faute même des démocrates désunis ; une lettre de Cleveland au président du Comité des voies et moyens, dans laquelle il protestait contre les amendements du Sénat, les modifications au projet de la Chambre, ne fit qu'aggraver les dissensions. Pour en finir, la Chambre, sous la pression d'une double crise économique et monétaire, accepta en bloc tous les amendements du Sénat et vota en 1894 le bill Wilson auquel le Président, pour témoigner son mécontentement, n'accorda pas sa signature ; cependant il reconnut son existence, et la loi fut promulguée après le délai de 10 jours fixé par la Constitution.

Le nouveau tarif contenait cependant un changement qu'on peut qualifier de révolutionnaire. Il admettait la laine en franchise, faisait sauter ainsi la pierre angulaire du système protecteur, la concession traditionnelle aux fermiers électeurs de l'Ouest ; du même coup il simplifiait les droits sur les lainages en les fixant à 50 0/0 *ad valorem*, abolissait complètement le système compliqué des droits composés, en vigueur depuis 1861, et faisait disparaître la large protection occulte que dissimulaient les droits spécifiques. Il n'en était pas moins vrai, cependant, que les droits restaient élevés et se maintenaient presque au niveau des taux du tarif Mac Kinley.

Si les cotonnades de qualité commune (qu'on n'importait pas) payaient une taxe considérablement réduite, de 40 à 25 0/0, celles de belle qualité supportaient à

peu près les mêmes droits qu'en 1890, diminués de 5 0/0. Les droits sur les soieries passaient de 60 à 50 0/0 et de 50 à 45 0/0. Les toiles, articles de lingerie, restaient fort protégés.

Les droits sur le charbon et le minerai de fer, qui étaient cependant sans effet sur l'ensemble de l'industrie américaine, mais n'intéressaient que certains Etats côtiers ou longeant la frontière canadienne furent légèrement réduits, bien que la Chambre réclamât leur suppression. De même on diminua les droits sur la fonte en gueuse, les rails d'acier et la tôle.

Les porcelaines fines étaient admises non plus à 60 0/0, mais à 35 0/0 ; les porcelaines blanches, communes à 30 0/0 au lieu de 55 0/0 ; elles bénéficiaient donc d'une réduction assez considérable.

Enfin le droit sur le sucre brut, supprimé en 1890, fut rétabli et porté à 40 0/0 *ad valorem*, les primes abolies et un léger droit additionnel imposé sur le raffiné. Ces mesures mécontentèrent le public, qui avait compté voir les démocrates lutter contre le trust du sucre.

En somme, le tarif Wilson désappointa vivement les libre-échangistes, qui en 1892 avaient conçu de si belles espérances. Il n'apportait pas de grands changements au système douanier dont le caractère essentiellement protecteur n'était que légèrement atténué.

§ 6. — Le retour au protectionnisme outrancier
par le tarif Dingley en 1879.

La loi modérée de 1894 fut mal servie par les circonstances. Elle entra en vigueur peu après la crise commerciale très aiguë de 1893 et pendant une phase de dépression économique. Les protectionnistes s'empressèrent d'attribuer l'origine de ce malaise aux atténuations du régime douanier. A ce moment, la question de la frappe libre de l'argent se posa de nouveau et les démocrates la défendirent âprement pendant les élections de 1896. Celles-ci furent favorables aux Républicains, qui avaient évité soigneusement de prendre position sur la question monétaire, mais s'étaient contentés de mettre en avant leur programme ultra-protectionniste traditionnel et de promettre une nouvelle loi douanière.

Sitôt au pouvoir, le déficit du Trésor les força d'agir promptement. Il avait commencé dès 1893, lors de la crise, et les mauvaises conditions économiques n'avaient pas permis de remédier à la situation ; les importations, les recettes douanières étaient tombées d'année en année, sans que le tarif de 1894 d'ailleurs y fût pour rien. Cependant, au cours des débats on jugea expédient de lui en faire endosser la responsabilité.

L'élaboration du nouveau bill ne se fit pas sans nombreux tiraillements entre la Chambre et le Sénat. Le

projet primitif de la Chambre fut bouleversé par le Sénat, puis par le Comité de conférence ; on put reprocher à la loi qui sortit finalement du Congrès de manquer d'unité générale et d'avoir été établie, dans ses détails, un peu au hasard.

Le tarif Dingley, voté en 1897, réimposa la laine (le droit fut de 11 à 12 cents par livre), bien que les industriels accoutumés à son exemption depuis trois ans s'y fussent opposés et que les fermiers de l'Ouest s'y fussent montrés indifférents.

Mais les législateurs croyaient servir leurs intérêts électoraux par cette mesure qui profitait surtout aux grands éleveurs du Mississipi. En conséquence, ils durent rétablir le système compliqué du double droit compensateur et protecteur (ce dernier de 55 0/0) sur les lainages.

Le droit sur les cotonnades fut abaissé de 50 0/0 à 45 0/0 dans une clause générale. Des droits plus élevés frappaient des articles spéciaux : velours, bas, peluches. On substitua aux droits *ad valorem* de 60 et 50 0/0, qui grevaient les soieries, des droits spécifiques plus élevés ; on agit de même pour les toiles ; on taxa les dentelles à 60 0/0 ; on mit un droit important sur le lin et on rétablit les droits fort hauts du tarif Mac Kinley sur les porcelaines et verreries.

Par contre, on se borna à inscrire les mêmes droits qu'en 1894 sur les minerais de fer, fonte en gueuses,

charbon, rails d'acier (ces derniers étaient désormais fabriqués aux Etats-Unis dans des conditions aussi bonnes qu'en Angleterre ; les prix étaient aussi bas qu'à l'étranger et non seulement on n'en importait plus, mais on en exportait de grandes quantités ; la protection était donc parfaitement inutile). On laissa le cuivre entrer en franchise comme en 1894. Mais les droits sur le plomb et les objets fabriqués en acier et en fer remontèrent au niveau qu'ils atteignaient en 1890. Enfin le droit sur la tôle étamée (réduit en 1894), dont la production avait fort augmenté depuis 1890, fut élevé très légèrement.

Pour augmenter le rendement fiscal du tarif, les législateurs établirent des droits plus hauts sur le sucre brut ; ceux-ci devinrent spécifiques et furent doublés en fait ; le droit additionnel de 1894 sur le raffiné fut maintenu tel quel.

Il semble que les protectionnistes eussent dû profiter de leur arrivée au pouvoir pour revenir à la protection élevée de l'industrie métallurgique, mesure traditionnelle. Pourquoi se montrèrent-ils si modestes ? C'est que cette cédula du tarif, une des plus en vue jadis, avait perdu toute importance. L'industrie métallurgique américaine, après être sortie de la période de tutelle, avoir conquis l'indépendance, était devenue un formidable concurrent sur les marchés mondiaux. Son développement entre 1870 et 1895 avait été prodigieux : la découverte de merveilleux gisements de minerai de fer

sur les rives du Lac Supérieur, le développement fébrile des mines de houille de l'Ouest central, l'étonnante diminution du prix des transports par eau et voie ferrée avaient bouleversé les conditions de production. En 1890, pour la première fois, la production de la fonte en gueuses avait dépassé celle de la Grande-Bretagne. L'extraction de plus en plus considérable des minerais, la diminution des coûts de production avaient amené une baisse rapide des prix, précipitée et intensifiée par la crise de 1893. Dès lors le marché national avait été approvisionné d'une façon régulière et abondante ; un mouvement d'exportation s'était dessiné ; les importations de produits bruts ou peu travaillés de fer et d'acier avaient cessé complètement, seuls les produits très travaillés, les spécialités, continuaient d'arriver du dehors.

Tandis que la loi de 1894 avait repoussé les clauses de réciprocité du tarif Mac Kinley, la loi Dingley les reprit et en élargit la portée. Elle investissait le président de pouvoirs encore plus importants.

S'il constatait que des pays étrangers avaient établi des droits injustes et déraisonnables sur les produits nationaux, il pouvait suspendre l'admission en franchise de certains articles qui seraient dès ce jour taxés.

Il était en outre autorisé à suspendre certains droits, à les remplacer par des droits plus bas, s'il obtenait de la part des pays étrangers des concessions raisonnables.

En exécution de cette seconde clause, le président

conclut par la suite des conventions avec la France, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. Une troisième clause prévoyait des traités — également à conclure par le président — stipulant des réductions de droits jusqu'à 20 0/0 sur tous ou quelques articles du tarif. Ratifiés par la Chambre et le Sénat, signés dans les deux ans suivant la promulgation du tarif, ils devaient rester en vigueur pendant 3 ans. Aucun traité de ce genre ne fut conclu.

Cette loi de 1897 portait manifestement la marque d'un esprit agressif de protection. C'était fort regrettable, d'autant plus que le développement rapide du pays paraissait ouvrir des voies plus aisées et plus séduisantes à une politique libérale. De nouvelles conditions économiques s'étaient fait jour dans les dernières années du XIX^e siècle. Les États-Unis étaient devenus un grand pays industriel dont l'ensemble des industries ne dépendait plus sérieusement de la protection législative ; l'industrie métallurgique surtout s'était complètement transformée, prenant une prodigieuse extension : le fer et l'acier, qui jouent un rôle si prépondérant dans le monde moderne, y seraient désormais produits avec autant d'abondance, à aussi bon marché — à meilleur marché bientôt — que dans n'importe quel autre pays. Les États-Unis étaient donc sûrs dès lors de tenir leur rang de grande nation industrielle : le système protecteur était destiné à devenir de moins en moins important. Tout au plus les législateurs auraient-ils encore l'occasion de

diriger l'industrie vers certaines branches d'activité, dans certaines directions qu'elle n'aurait pas prises sous la seule influence de la division internationale du travail. Mais on pouvait prévoir que la division nationale du travail serait un facteur de plus en plus décisif, restreindrait le commerce extérieur à l'échange des spécialités en objets manufacturés et des articles dont la production dépend de conditions climatériques. Il paraissait d'ailleurs probable que dans un avenir peu éloigné, on ne chercherait plus à favoriser les industries nécessitant une constante protection contre la concurrence étrangère, mais qu'on laisserait librement croître celles à qui les ressources naturelles des pays permettraient de lutter avantageusement contre la concurrence étrangère et même d'aller la vaincre chez elle, sur ses propres marchés.

§ 7. — La politique douanière des Etats-Unis au XX^e siècle.
Le tarif Payne Aldrich de 1909.

Toutefois, jamais aucun tarif n'avait été si stable aux Etats-Unis que le bill Dingley. Il resta en vigueur pendant douze ans, grâce à l'apaisement des luttes politiques qui permirent aux Républicains de se maintenir au pouvoir, à la grande prospérité du pays, que les protectionnistes attribuaient au tarif élevé, et surtout à l'urgence d'autres grands problèmes économiques, notamment ceux des combinaisons industrielles et des chemins de

fer. Mais ce fut justement la question des trusts qui força le législateur à réviser une fois de plus la loi douanière. L'opinion publique les avait associés aux tarifs élevés — et il est certain que ceux-ci les favorisaient et leur permettaient de gros profits. Son hostilité très vive contre les monopoles se reportait sur les taxes douanières exagérées. Aussi le parti républicain inscrivit-il dans son programme électoral pour la campagne de 1908 la révision du tarif ; son candidat présidentiel Taft s'engagea à employer tous ses efforts à la faire aboutir : bien entendu cette révision, dans l'esprit de tous, devait s'opérer dans le sens de la réduction.

Le Comité des voies et moyens qui prépara le projet de la Chambre voulait fixer des droits égaux à la différence entre les coûts de production dans le pays et à l'étranger, en tenant compte d'un profit raisonnable pour le producteur. Pour appliquer cette formule, son président Payne, partisan ferme, mais non fanatique de la protection, dirigea des enquêtes auprès des divers producteurs américains. Le Comité proposa la réduction des droits sur le fer et l'acier, — qui visait sans doute les bénéfices scandaleux de la formidable « Steel Corporation » — et l'admission en franchise de matières premières, telles que bois de charpente, charbon, peaux, minerais de fer. En revanche, il aggravait les droits sur les cotons mercerisés, la ganterie, certaines classes de bonneterie, et même, sous la pression d'électeurs intéressés

ou de membres du Parlement qu'il désirait se concilier, les droits sur le zinc brut du Missouri et les fruits de Californie. Mais en somme les réductions notables et réelles du projet indiquaient que la Chambre était toute disposée à faire une révision sérieuse du tarif Dingley. Elle vota le bill du Comité sans l'amender gravement, malgré tous les efforts des protectionnistes.

Mais ce projet relativement modéré fut bouleversé au Sénat. Le bloc homogène des sénateurs protectionnistes ou dévoués à de gros intérêts pécuniaires, pratiquant une politique de concessions réciproques, négligea la protestation de quelques mécontents, représentants des Etats agricoles du Centre-Ouest, dont les électeurs réclamaient des réductions de droits. Sous l'impulsion du sénateur Aldrich, protectionniste des plus intransigeants, le Sénat élaborait des amendements qui aggravaient fort les taux du bill de la Chambre ; il établissait des droits sur les matières premières : minerais de fer, peaux et charbon, élevait ceux sur les bois de charpente, les cotonnades, la bonneterie et d'autres objets fabriqués, substituait d'une façon générale des droits spécifiques aux droits *ad valorem*, et prenait soin, en opérant la transformation, de hausser subrepticement les taux.

Les divergences du Sénat et de la Chambre étant irréductibles, il fallut réunir un Comité de conférence, formé de seize délégués des deux Chambres : dix Républicains et six Démocrates furent choisis. Les Républi-

cains agirent de concert et la minorité démocratique ne put que protester platoniquement contre leurs tendances protectionnistes. Toutefois le président Taft, qui s'était obligé envers ses électeurs de 1908 de faire voter une réduction du tarif, se résolut à exercer une pression sur les membres du Comité en faveur des taux les plus bas, préconisés par le projet de la Chambre. Son attitude décidée rassermis les modérés qui s'efforcèrent de faire mieux cadrer la nouvelle loi avec les engagements pris par le parti républicain au cours de la dernière campagne.

Le tarif Payne-Aldrich promulgué en 1909 admettait en franchise les peaux, comme avant le bill Dingley, mais se contentait de diminuer légèrement le droit sur le charbon (45 cents par tonne au lieu de 67), sur le minerai de fer (15 cents au lieu de 40), sur le bois de charpente (1 dollar 25 par 1.000 pieds au lieu de 2).

Le droit sur la pâte de bois restait intact, était même, vis-à-vis du Canada, élevé par un droit de représailles ; celui sur le papier était réduit, mais complété du même droit de représailles.

On continuait, comme depuis 1890, à réduire d'une façon purement normale les droits sur le fer et l'acier : les gueuses de fonte étaient taxées à 2 dollars 50 par tonne au lieu de 4 ; les lingots d'acier, à 3 dollars 92 au lieu de 6 dollars 72 ; les rails d'acier, à 3 dollars 92 au lieu de 7 dollars 84 ; la tôle étamée à 1 cent 1/5 par livre

au lieu de 1 cent 1/2. Mais, en bonne logique, on aurait dû rejeter tous ces droits dont l'effet ne se faisait absolument plus sentir : les prix des rails d'acier notamment avaient atteint un niveau plus bas qu'en Angleterre, et la protection ne contribuait même plus à élever les profits des producteurs.

Par suite de l'exemption des peaux, les droits sur le cuir descendirent de 20 0/0 à 5 0/0 ; sur les chaussures, de 25 0/0 à 10 0/0 ; sur les harnais et la sellerie, de 35 0/0 à 20 0/0, réductions que l'on pouvait effectuer sans aucune crainte pour l'industrie américaine, grande exportatrice, nonobstant les répugnances et la pusillanimité des producteurs.

Le tarif comprenait aussi des aggravations pour des buts soit fiscaux, soit protecteurs : ainsi les cotonnades et surtout les cotons mercerisés et la bonneterie commune étaient frappés. Les droits sur les soieries devenaient plus compliqués et sensiblement plus lourds. Ces mesures avaient été prises sur l'indication des producteurs nationaux eux-mêmes, sous prétexte que c'étaient là des articles de luxe, en réalité pour arrêter toute importation et donner une grosse protection à l'industrie nationale : celle-ci jusque-là ne les produisait pas parce qu'ils demandaient trop de main-d'œuvre et ne permettaient pas l'emploi du machinisme poussé à l'extrême suivant les méthodes américaines.

On ne toucha, enfin, ni aux taxes sur la laine et les

lainages, ni au droit sur le sucre brut. Le droit sur le raffiné était légèrement réduit de 12 cents $1/2$ par 100 pounds à 7 cents $1/2$. De plus, on admettait en franchise le sucre des Philippines et à un taux réduit de 20 0/0, celui de Cuba.

Le bill introduisait une innovation importante : il ne constituait qu'un tarif minimum. Un tarif maximum était formé par une majoration de 25 0/0 de la valeur des marchandises ; il s'appliquerait aux pays qui traiteraient défavorablement les importations des Etats-Unis en les frappant d'impôts, en les arrêtant par des clauses ou réglementations commerciales abusives, ou qui accorderaient des primes à l'exportation aux marchandises pour les Etats-Unis, établiraient des droits et prohibitions d'exportations.

A partir du 1^{er} avril 1910 le tarif maximum devait entrer en vigueur, à moins que le Président des Etats-Unis n'eût jugé qu'aucun traitement injuste n'était infligé à l'Union par le pays envisagé ; dans ce cas, il admettait par déclaration les marchandises de ce pays au tarif minimum. Son arbitraire était donc absolu : il était maître d'accorder ou de refuser le tarif minimum.

Heureusement le président Taft fit tous ses efforts pour empêcher l'application du tarif maximum. Il y parvint et, le 1^{er} avril, déclara que les Etats-Unis ne souffraient d'aucun traitement injuste. Le tarif minimum seul s'appliqua donc à tous les pays. Les Etats-Unis avaient engagé des négociations avec la France, l'Allemagne et le

Canada et obtenu en retour des diminutions de droits, adoucissements de réglementations en faveur des marchandises américaines.

En résumé, la loi de 1909 n'apporta aucun changement vraiment essentiel. Les droits étaient toujours extrêmement élevés et dénotaient une attitude fort intolérante de la part du législateur américain à l'égard du commerce étranger. L'élaboration de la loi s'était poursuivie avec les mêmes abus, le même manque de logique que lors des tarifs précédents : elle avait vivement désappointé les réformateurs qui avaient constaté les pressions exercées sur les membres du Congrès par les particuliers intéressés à des industries en butte à la concurrence étrangère, et la complaisance des législateurs à accéder à ces demandes sans même se livrer à un examen critique quelque peu approfondi.

Cependant on sentait que le tarif de 1909 faisait montre d'un esprit tout différent de celui que le bill précédent de 1897 laissait paraître. Il était certes moins agressivement protectionniste ; les accroissements de droits se faisaient plus furtifs, les réductions étaient proclamées plus hautement. Enfin les partisans extrêmes de la protection, loin de songer à pousser leurs avantages, se tenaient modestement sur la défensive. Tout cela témoignait d'une indéniable façon de la ferme opposition du public et même du Congrès à un nouveau mouvement de hausse ; et c'étaient là de bonnes raisons de croire que la baisse du tarif allait enfin se produire.

CHAPITRE II

ÉVOLUTION, SOUS LES TARIFS DE DOUANES, DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE AMÉRICAINE

Pour compléter et illustrer cet exposé rétrospectif de l'histoire douanière des Etats-Unis par un exemple concret, étudions à présent les droits de douane sur le sucre ; l'évolution de ces droits, fiscaux d'abord, puis protecteurs, suivie de tarif en tarif avec quelque détail, permettra de mieux se rendre compte de la façon dont les Etats-Unis ont compris et résolu, au moins sous un de ses aspects, le problème douanier.

Et d'abord rappelons que le sucre brut se tire aux Etats-Unis de la canne, de la betterave, du sorgho et de l'érable (ces deux dernières sources sont négligeables).

La culture de la canne est fort ancienne ; elle remonte à l'occupation de la Louisiane par les Espagnols. Mais une très petite portion de territoire se prête à cette culture : le climat des Etats-Unis continentaux y convient en effet assez peu ; la canne ne croît dans de bonnes conditions qu'à la Louisiane, au Texas, à la Floride, dont la chaleur humide lui est très favorable.

Quant à l'industrie betteravière, elle est apparue à une date beaucoup plus tardive : nous la verrons naître au cours de cette étude.

§ 1. — Les premiers tarifs fiscaux (1789 à 1888).

Le premier tarif fédéral frappait en 1789 le sucre d'un droit fiscal de 1 à 2 cents par livre. Les intérêts engagés dans l'industrie sucrière étaient alors peu importants. Mais bientôt l'Union achète la Louisiane ; seule entre tous les Etats fédéraux, elle produisait du sucre sur une vaste échelle. Le droit s'élève en 1805 à 2 cents 1/2, puis en 1812 à 5 cents ; ce n'était toujours, au point de vue du législateur, qu'un simple droit fiscal, mais en fait, il protégea la culture de la canne et la fabrication du sucre : grâce à lui, en quelques années, leur développement fut des plus rapides.

En 1866, on adopta une tarification des sucres importés d'après leur nuance comparée à celle du type hollandais. La question des sucres a dès lors acquis une grosse importance ; les législateurs s'en préoccupent au moins autant que de la question des laines. En 1875, ils relèvent les droits de 25 0/0, sans doute pour compenser la perte fiscale résultant de l'admission en franchise, à partir de 1872, du thé et du café. Mais il fallut constater en 1876 que l'augmentation des recettes douanières n'était nullement en proportion de l'élévation des droits. Les nou-

veaux taux avaient en effet alléché les fraudeurs ; les importateurs coloraient artificiellement le sucre brut, échappaient ainsi à l'impôt. En 1877, les recettes étaient moindres qu'en 1876, et les importations avaient augmenté anormalement ou bien diminué considérablement, suivant les classes. Le secrétaire du Trésor, dans son rapport budgétaire, critiquait le mode d'assiette : il fallait, disait-il, taxer le sucre d'après sa richesse déterminée par le polarimètre, ou bien, si on maintenait l'assiette d'après la nuance, soumettre au droit un plus grand nombre de numéros classés en trois groupes. La commission des douanes pour la réforme du tarif choisit ce dernier système et l'adopta dans le tarif de 1883. Le droit était de 2 cents sur le sucre brut, de 3 cents $1/2$ sur le raffiné. Les raffineurs américains, que les Républicains au pouvoir voulaient favoriser, bénéficiaient de la différence de 1 cent $1/2$ par livre. Le taux moyen sur le raffiné équivalait à 72 0/0. Aussi l'importation des raffinés, arretée par ce droit considérable, était-elle insignifiante.

Mais le Trésor se trouva subir alors un double préjudice : les fraudes par coloration artificielle le privaient de recettes importantes ; d'autre part, un drawback l'obligeait à restituer à l'exportation du raffiné des droits qu'il n'avait pas perçus — du fait des fraudeurs — lors de l'entrée du brut. Ses pertes étaient d'autant plus grandes que, malgré une retenue de 10 0/0 sur la restitution des droits, l'exportation se développait dans des propor-

tions énormes : en 1874, elle n'était que de 4 millions de kilogrammes et d'une valeur de 5 millions de francs ; en 1883, elle atteignait 37 millions de kilogrammes et 42 millions de francs ; l'augmentation en dix ans avait été de 500 0/0.

Pour remédier au déficit, on proposa la suppression du drawback. Les raffineurs devant cette menace protestèrent véhémentement, se syndiquèrent. Les petites raffineries, isolées et impuissantes, se virent dans l'alternative de fermer ou d'abandonner leurs intérêts à des maisons plus importantes que leurs gros capitaux, leur outillage perfectionné mettaient à même de lutter contre la concurrence étrangère. Ce fut l'origine du fameux et puissant « Sugar Trust », né de la consolidation des intérêts des gros raffineurs : en 1887, un petit nombre d'industriels avait la haute main sur toute la raffinerie américaine.

En 1887-1888, la Chambre des représentants, où dominaient les démocrates, adopta le projet de loi Mills qui réduisait fortement le droit sur le sucre ; c'était pour le Trésor une perte d'une dizaine de millions de dollars. Le projet échoua au Sénat où la majorité républicaine l'arrêta.

§ 2. — La protection en 1890. — Les primes
et leurs résultats.

En 1890, les Républicains sont au pouvoir. Jusque-là les législateurs n'avaient jamais voulu délibérément protéger l'industrie sucrière américaine ; ils avaient toujours invoqué les nécessités budgétaires pour justifier les droits élevés sur le sucre et les avaient considérés comme purement fiscaux. A cette époque, les importations (1.310.000 tonnes en 1890) fournissaient aux 9/10 de la consommation (1.480.000 tonnes en 1889) ; le pays ne produisait qu'un dixième de cette quantité consommée (156.000 tonnes en 1889), fourni surtout par les cannes de la Louisiane. Les recettes douanières étaient fort importantes : elles constituaient la plus grosse source de revenus ; en 1890, elles atteignaient 300 millions de francs pour un taux moyen de 2 cents par livre sur les qualités généralement importées.

Les Républicains jugèrent que la taxe protectrice accordée jusque-là n'avait pas suffisamment développé l'industrie sucrière nationale. Partant de ce principe que les Etats-Unis devaient produire, autant que les conditions géographiques et géologiques le permettaient, tout ce que les Américains consommaient, ils résolurent de substituer aux droits de douane un système de primes. Tout concourait à favoriser ce dessein : le Trésor, em-

barrassé par un large excédent de revenu dont il ne savait que faire, consentirait volontiers une diminution de recettes. De plus, tout le monde s'accordait à demander la réduction du droit sur le sucre, à se plaindre d'une taxe aussi élevée, qui avait fait hausser de son montant le prix des 60.000 tonnes importées en franchise d'Hawaï, comme des 150.000 tonnes produites aux Etats-Unis continentaux.

Le nouveau tarif de 1890 admit donc le sucre brut en franchise, concéda un droit de $1/2$ cent par livre sur le raffiné pour protéger le raffineur national et accorda, de surcroît, à tout producteur américain, une prime de 2 cents par livre sur tous les sucres pour une période allant du 1^{er} juillet 1891 au 1^{er} juillet 1905. En dehors de cette prime fédérale, les législatures d'Etat pouvaient allouer — et certaines le firent — des primes spéciales.

Quel résultat donna ce système ? L'expérience fut courte, elle ne dura que trois ans : de 1890 à 1893. Cependant la production augmenta de 215.480.000 livres ou de 58 0/0, passant de 371.398.000 livres en 1890 à 586.880.000 en 1893. D'autre part, la consommation, qui était de 52,8 livres par tête en 1890, s'éleva à 63,8 livres en 1893. Les importations s'accrurent également, attirées par le développement de la consommation. Le rapport de la production indigène à la consommation atteignait 13,84 0/0 ; le prix de consommation de 8 cents $1/4$ la livre en 1890, s'était abaissé à 4 cents en 1893. En deux ans,

avec le système des primes, l'accroissement de la production avait été double de celui constaté en dix ans sous la protection des droits de douane (il n'avait été en effet de 1880 à 1890 que de 36 0/0, et l'augmentation de consommation pendant la même période de 10 livres par tête).

Ce sont là des résultats, certes. Mais de quel prix les avait-on payés ? La loi développait l'industrie sucrière en appauvrissant le Trésor. Sans doute, c'était là un des buts de la loi, puisqu'en 1890 les caisses de l'Etat étaient trop opulentes. L'exemption du sucre brut supprimait du coup 50 à 60 millions de dollars de recettes ; les primes exigeaient une dépense de 6 à 8 millions de dollars par an. Mais à mesure que les usines se multipliaient, que les rendements croissaient, les subventions s'enflaient avec la même rapidité et les larges excédents du Trésor faisaient peu à peu place au déficit.

D'autre part, le consommateur, s'il payait le sucre un peu moins cher, versait, comme contribuable, et par l'intermédiaire du Trésor, 40 ou 50 millions de francs aux producteurs. C'était là une opération fort onéreuse, d'autant plus qu'on pouvait soutenir que la baisse du prix du sucre résultait de la baisse générale des prix des objets de grande consommation plutôt que du nouveau régime.

Quant aux producteurs, la modification douanière les laissait en général à peu près indifférents. Ils vendaient

leur sucre à un prix plus bas, mais, en compensation, recevaient la prime. Il est vrai que le bénéfice du droit leur arrivait sans qu'ils eussent à se donner la moindre peine ; pour encaisser la prime, au contraire, une longue et ennuyeuse procédure — et qui n'allait pas sans frais — était nécessaire : il leur fallait signer des déclarations, obtenir des licences, se soumettre à une minutieuse réglementation édictée contre la fraude.

Mais la nouvelle législation prêtait le flanc à une grosse critique : son droit protecteur sur le raffiné faisait le jeu du « Sugar Trust », omnipotent désormais, parvenu au contrôle de tout le raffinage américain. Ses profits, qui passaient la mesure, commençaient à inquiéter le public ; les démocrates les dénonçaient violemment. On voyait, surtout depuis le tarif Mac Kinley, se former et grandir de tout côté monopoles et combinaisons ; on attribuait leur existence au rempart douanier trop élevé, derrière lequel ils s'abritaient, prospéraient en toute sécurité, librement.

§ 3. — La tentative d'admission en franchise du sucre brut en 1894 et la résistance du Congrès aux demandes des producteurs en 1897.

Maîtres de la situation en 1892, les démocrates voulurent élaborer un tarif réduit pour donner satisfaction au peuple. Le droit sur le sucre fut tout à fait en vedette :

fort discuté, il fut l'objet de longues controverses et de sournoises manœuvres.

On agita d'abord dans les débats la question des droits sur le sucre brut. Sans doute on ne méconnaissait pas l'injustice sociale d'une taxe sur un article de grande consommation, qui se fait plus lourde sur le pauvre que sur le riche. Mais de multiples et solides raisons militaient en sa faveur ; elle donnerait de gros revenus, stables et réguliers, absolument nécessaires pour équilibrer le budget gravement touché par l'exemption du sucre brut en 1890.

D'autre part, la situation des producteurs de sucre de Louisiane méritait considération. Ils avaient bénéficié depuis de longues générations d'une protection efficace. Leur industrie était organisée sur une large base : elle disposait d'un matériel considérable, de gros capitaux engagés surtout sur la foi du tarif Mac Kinley qui promettait une généreuse protection pendant de nombreuses années. Le gouvernement ne pouvait décemment leur retirer tout à coup ses faveurs : abroger la prime, ne pas imposer de droit, c'était les mettre dans une situation critique vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

Le projet de la Chambre avait cependant supprimé à la fois prime et taxe sur le sucre brut. Mais le gouvernement, sous l'influence de ses préoccupations budgétaires, usait de son autorité pour faire voter un droit sur le sucre. Le Sénat lui permit d'en venir à ses fins : deux

sénateurs de la Louisiane, dont les voix étaient indispensables, exigèrent qu'on ne sacrifiât pas brutalement leurs électeurs. Le Sénat vota le droit et la Chambre l'accepta : il était de 40 0/0 *ad valorem*, la prime étant abolie, l'ancien droit spécifique repoussé à cause des difficultés d'agencement.

Une autre question, plus épineuse encore, se posait alors devant le Congrès : il lui fallait établir un droit correspondant sur le raffiné. Et là, le Sugar Trust était en jeu. Les électeurs, dont la colère contre l'odieux monopole avait enfin éclaté, avaient envoyé les démocrates au Congrès pour agir énergiquement contre la « combinaison ». Mais le Sugar Trust était décidé à lutter par tous les moyens à son pouvoir. Qu'allait décider le Congrès ?

L'exemption simultanée du brut et du raffiné, proposée par la Chambre, n'aurait fait subir qu'un désavantage insignifiant (dû à la légère élévation du fret pour le brut) au raffineur américain. Le Sugar Trust n'était nullement touché par cette mesure : elle ne le lésait ni ne l'avantageait.

L'égalité de taxation du brut et du raffiné eût favorisé le raffineur étranger au dam du raffineur national. De 100 livres de brut on ne tirait en effet que 95 à 98 livres de raffiné. L'industriel américain aurait subi une perte de 2 à 6 0/0.

Pour traiter équitablement le raffineur national et ,

mettre sur un pied d'égalité vis-à-vis de son concurrent étranger, il fallait imposer un léger droit additionnel sur le raffiné. Mais comment l'établir ? Les difficultés commençaient alors. Les données du calcul ne pouvaient venir que des raffineurs eux-mêmes : c'est dire qu'elles étaient fort sujettes à caution.

Une très légère différence eût suffi à compenser la perte du raffineur, en l'espèce, du Sugar Trust. Le raffinage aux Etats-Unis s'opérait dans des conditions aussi avantageuses, sinon plus, que dans les autres pays industriels.

Mais les raffineurs — qui, même sans protection, eussent réalisé de beaux bénéfices — ne voulaient pas entendre parler d'un traitement équitable. Le gouvernement les avait toujours favorisés de ses largesses. Encaisser les gains énormes que leur octroyaient les derniers tarifs, surtout le Mac Kinley, leur était une douce habitude dont ils ne se départiraient pas aisément.

Le projet de la Chambre, après avoir exempté le brut, n'avait imposé le raffiné que d'un quart de cent par livre. Les profits du monopole étaient du coup réduits de moitié. Le Sugar Trust se mit en campagne ; il obtint, pour défendre ses revendications, l'appui de quelques démocrates dissidents et des Républicains du Sénat favorables aux monopoles. Bref, pour rallier les sénateurs de la Louisiane et assurer des revenus au Trésor, le Sénat imposa un droit *ad valorem* de 40 0/0 sur le brut

et un droit additionnel d'un huitième de cent sur le raffiné. Le Congrès les adopta définitivement ainsi qu'une clause instituant un droit supplémentaire sur les raffinés étrangers bénéficiant d'une prime à l'exportation, droit qu'on fixait à un dixième de cent par livre.

Le Sugar Trust, visiblement, avait inspiré ces modifications. Il ne craignait que les raffineurs allemands favorisés par des primes et il écartait, par la clause spéciale, définitivement cette concurrence gênante.

D'autre part la forme *ad valorem* du droit sur le brut lui était avantageuse : la taxe était établie sur la valeur au moment et sur le lieu d'achat. Or la valeur, au lieu d'achat du brut — qui venait de pays lointains ou dont le transfert était mal organisé — était faible, alors que son fret était élevé ; au contraire la valeur du raffiné importé d'Europe et dont les frais de transport étaient minimes y était à peu près égale à celle qu'il atteignait dans les ports américains. Le droit *ad valorem* était donc moins lourd sur le brut que sur le raffiné et le Sugar Trust en profitait largement — ce qui explique la ténacité des partisans du syndicat à défendre cette forme de droit.

L'activité déployée par le trust, ses manœuvres multiples parurent louches. Le public s'émut. On parla de corruption ; on vilipenda des sénateurs. Une enquête officielle fut menée : le trust, établit-on, avait fourni de généreuses contributions aux caisses des deux grands

partis politiques ; des sénateurs avaient spéculé sur les sucres ; ceux de Louisiane avaient réclamé, obtenu le droit sur le sucre brut, en échange de quoi ils avaient assuré le succès du droit sur le raffiné, désiré par le monopole (la faiblesse de la majorité démocrate au Sénat avait permis les pressions du trust, la réussite de ses projets).

Quoi qu'il en soit, la victoire du syndicat porta un rude coup au prestige des démocrates ; ils s'étaient posés en champions de la lutte contre les monopoles aux dernières élections. Ils avaient eu la partie belle pour exécuter leurs promesses et ils s'étaient laissés battre — ou jouer — honteusement. Sans doute, la protection accordée aux raffineurs était moins élevée qu'en 1890. Mais le public, simpliste, ne considérait pas ces détails ; son impression était que les démocrates avaient capitulé vis-à-vis du Sugar Trust, et sa haine, sa colère contre tout monopole, toute combinaison s'en exaspérait. Cette inquiétude grandissante, éveillée par la puissance des grandes « corporations », avait provoqué dès 1890 le mouvement contre l'extrême protection, l'une des causes de la naissance des trusts. Il allait prendre de plus en plus de vigueur à mesure que la gigantesque expansion industrielle des Etats-Unis ferait surgir et se développer d'énormes entreprises, de vastes associations englobant des séries entières de producteurs, maîtrisant les marchés, contrôlant les prix dans toute l'Union.

En 1897, la majorité républicaine du Congrès remania le tarif. Le Trésor était encore en déficit. Cependant le droit *ad valorem* sur le sucre brut du tarif de 1894 avait produit de gros revenus, dépassant toutes prévisions. Le législateur voulut en tirer des sommes plus élevées encore : il substitua la forme spécifique à la forme *ad valorem* ; le sucre brut paierait de 1 cent par livre à 1,65 cent suivant sa richesse. Les protagonistes de ce droit élevé prétendaient protéger les betteraviers de l'Ouest dont l'industrie était encore en enfance : du même coup ils s'attiraient les sympathies des cultivateurs et remplissaient le Trésor.

Quant au droit sur le raffiné, il fut l'objet de longues discussions. Le Sénat, au sein duquel le Sugar Trust avait toujours des accointances, voulait l'élever au bénéfice des raffineurs. La Chambre résistait. On fit une cote mal taillée. La Chambre accepta le taux du Sénat sur le raffiné, mais accrut en proportion le taux sur le brut qu'elle avait originellement adopté ; les efforts du Sénat n'avaient donc pas réussi à hausser le droit différentiel accordé au raffineur.

Le droit sur le raffiné était de 1,95 cent par livre ; comparé avec le taux du droit sur le brut à 100°, il laissait à l'industriel une marge de protection d'un huitième de cent. Les faveurs du Congrès au Sugar Trust étaient donc aussi larges en 1897 qu'en 1894, et le trust allait pouvoir réaliser immédiatement de beaux bénéfices

grâce aux stocks importants de sucre brut importés en hâte avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et le brusque accroissement de droit sur le brut.

Mais l'impression produite dans le pays par le tarif Dingley fut bien plus favorable qu'en 1894 lors du bill Wilson ; le public se rendit compte que la Chambre, maintenant le *statu quo ante*, résistant aux efforts du trust pour accroître ses avantages, était sortie victorieuse de la lutte avec le Sénat, grâce à la cohésion disciplinée du parti républicain, à l'autorité du « speaker ».

§ 4. — Développement de l'industrie betteravière aux Etats-Unis. Puissance de l'industrie sucrière américaine lors du tarif de 1909.

En 1909, le bill Payne Aldrich, pourtant élaboré à la suite d'un mouvement d'hostilité contre les trusts, ne touchait pour ainsi dire pas à la cédule du sucre. Seul le droit différentiel sur le raffiné, protégeant le raffineur, fut réduit de 12 cents $1/2$ à 7 cents $1/2$ par 100 pounds. Le Sugar Trust ne réclama pas : de nouveaux directeurs étaient à sa tête, qui ne tentèrent pas d'influencer le législateur ; il avait perdu le contrôle du marché sucrier ; la concurrence avait fait baisser la différence entre les prix du brut et du raffiné, et la plupart des raffineurs se trouvaient satisfaits du nouveau droit différentiel.

Quant au droit sur le brut, il demeurait le même

qu'en 1897. C'est que, cette fois encore, les champions des cultivateurs s'étaient affirmés. La production américaine du sucre de betterave avait marché à pas de géant depuis le début du ^{xx}^e siècle. Elle ne remontait qu'à 1888-1889. Aussi la part du sucre de betterave dans la production américaine était-elle encore fort restreinte. Sans doute une grande partie des Etats-Unis se prêtait à la culture de la betterave, mais l'agriculture, dans ce pays neuf, était surtout extensive et on n'avait pu y introduire le système perfectionné d'assolements et de culture betteravière intensive pratiquée en Europe. Et cependant les Américains faisaient de gros et tenaces efforts pour implanter et développer cette industrie. Vers 1890, les Etats-Unis ne comptaient que deux fabriques de sucre de betterave produisant environ 2.000 tonnes de sucre par an. En 1891, au lendemain du tarif Mac Kinley, une exploitation considérable avait été établie en Californie; l'année suivante, la production avait atteint 12 millions de livres, et en 1893, 27 millions.

Sous l'impulsion vigoureuse du régime des primes, on avait réussi à installer la culture betteravière dans des contrées arides comme l'Utah, où de gigantesques travaux d'irrigation, exécutés par les Mormons, avaient permis à des sucreries de betterave de se fonder au sud même de Salt Lake City; sous la chaleur intense, sous les copieuses irrigations, les betteraves venaient à merveille. En Californie, où le soleil est non moins ardent,

les betteraves, cultivées dans les vallées, étaient les plus riches du monde en sucre. En revanche, dans les Etats de l'Est où l'on avait persuadé le cultivateur de produire des betteraves, les récoltes étaient minimes ; les rendements en sucre infimes, les saisons courtes rendaient si peu lucrative cette industrie que primes ou tarifs devaient chaque année apporter leur appui au producteur, sous peine de voir la culture s'étioler et périlcliter.

Aussi les betteraviers s'opposaient-ils véhémentement à toute réduction du taux sur le sucre brut : ils invoquaient leur coût élevé de production. A vrai dire, la protection était peut-être indispensable au Michigan, mais elle n'était nullement nécessaire dans les Etats de l'Ouest ; les producteurs de sucre du Michigan s'étaient embarqués dans cette industrie sur les instances du Gouvernement ; le ministre de l'agriculture avait prêché par tous les Etats de l'Union en faveur du sucre de betterave sans savoir si la région se prêtait ou non à sa production. Le Congrès ne pouvait plus maintenant lâcher les cultivateurs ; devant leurs exigences, il dut s'en tenir au *statu quo*.

Cependant il décida que les importations de sucre brut aux Etats-Unis, venant des Philippines, seraient admises en franchise jusqu'à concurrence de 300.000 tonnes. Ce contingent était suffisant pour permettre à tout le sucre des Philippines d'entrer aux Etats-Unis sans payer les droits. Le Congrès avait accordé, sans se faire

prier, cette concession à la colonie américaine sur l'insistance du Président Taft. Il ne voulait pas, disait-il, traiter les producteurs des Philippines en étrangers (car il accordait, comme tout le monde, créance à la thèse des ultra-protectionnistes, et pensait avec eux qu'un droit de douane est un fardeau pour le producteur étranger qui le paye en important, non pour le consommateur national). En fait, il ne se contentait pas de les débarrasser d'un fardeau : il leur octroyait à son insu, du chef de l'exemption, un généreux subside.

Ce fait n'était pas sans précédents ; la même faveur déjà était échue en 1876 à Hawaï, en 1909 à Porto-Rico ; les heureux producteurs de sucre de ces îles annexées par l'Union avaient ainsi bénéficié d'une sorte de prime, au double préjudice du Trésor et du consommateur américain. Grâce à ce puissant stimulant, la production d'Hawaï, jusqu'alors modique, avait grandi, était devenue une source importante de l'approvisionnement des Etats-Unis.

Le droit sur le sucre avait été, jusque-là, surtout fiscal. Dorénavant il était protecteur, et les effets de cette protection commençaient à se faire sentir d'une manière fort appréciable, notamment sur l'industrie du sucre de betterave. En 1909, grâce aux diverses exemptions, le tiers seulement du sucre consommé payait l'impôt, et cependant le prix de tout l'approvisionnement national était accru du plein montant de la taxe.

Une autre complication du tarif était à noter. Le sucre de Cuba, depuis un traité conclu en 1903, ne payait qu'un droit réduit de 20 0/0. Le bill de 1909 maintenait cette clause en vigueur. Pour qu'elle eût son plein effet, il fallait que d'autres pays importassent du sucre et payassent le droit plein. Mais Cuba fournissait une grosse part des stocks de sucre des Etats-Unis. Le climat favorable, les facilités des communications avec le marché américain, l'apaisement et le renouveau économique après les troubles de la guerre, le traitement de faveur douanier, tout concourait au développement rapide de la culture de la canne à Cuba.

En 1909, l'importance des importations étrangères de sucre aux Etats-Unis soumises au plein tarif — importance qui avait décliné peu à peu au cours des vingt années précédentes — était devenue fort médiocre. Betteraviers de l'Ouest, planteurs de Louisiane, mais surtout planteurs de Cuba, d'Hawaï, de Porto-Rico, avaient refoulé peu à peu les betteraviers européens. On pouvait prévoir le moment où ils achèveraient de les chasser du marché. Personne ne paierait plus alors le tarif fort. La prime de Cuba disparaîtrait complètement; Hawaï, Porto-Rico, les Philippines verraient leur prime de fait réduite, la Louisiane et les Etats betteraviers leur protection diminuée.

En l'espace de vingt ans, en effet, la situation de l'industrie sucrière américaine s'était radicalement trans-

formée. Si l'on se reporte en 1889-1890, sur un approvisionnement total de 3.259 millions de tonnes de sucre, 2.607 millions de tonnes étaient venues de l'étranger, payant 54 millions de dollars à la douane ; tandis que 301 millions de tonnes provenant des cannes de Louisiane, 8 millions de tonnes tirées des betteraves de l'Ouest et 243 millions de tonnes des cannes d'Hawaï étaient exemptes de toutes taxes.

Mais en 1907-1908 l'approvisionnement total a doublé, s'est élevé à 6.783 millions de tonnes, et cependant les recettes de la douane sont descendues à 49 millions de dollars. C'est que les stocks de sucre exempts se sont considérablement accrus : le sucre de canne national a plus que doublé, atteignant 773 millions de tonnes ; le sucre de betterave a fait un bond formidable jusqu'à 927 millions de tonnes ; le sucre d'Hawaï a marqué un gros progrès en montant à 1.078 millions de tonnes ; Porto-Rico apparaît avec 469 millions de tonnes. D'autre part, les 2.462 millions de tonnes de sucre de Cuba, et les 29 millions de tonnes des Philippines ne sont taxées qu'à taux réduits. Les importations étrangères, au contraire, ont baissé de moitié jusqu'à 1.045 millions de tonnes et n'ont versé à la douane que 17,4 millions de dollars.

Ces chiffres mettent en relief les magnifiques progrès des producteurs nationaux stimulés par la protection, et expliquent pourquoi les recettes sont demeurées stationnaires dans le temps que la consommation doublait.

CHAPITRE IV

LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA TRANS- FORMATION INDUSTRIELLE DES ÉTATS-UNIS AU XX^e SIÈCLE

§ 1. — Progression du commerce extérieur.

Tarifs de douane et commerce extérieur vont de pair. On ne peut exposer l'histoire du premier sans jeter un coup d'œil sur le développement du second. Il est donc nécessaire, en terminant cette étude rapide, de consulter les statistiques du commerce américain et d'examiner sommairement ce qu'elles révèlent.

Le commerce extérieur des Etats-Unis a pris au xx^e siècle une extension prodigieuse : c'est là une des plus évidentes manifestations de leur merveilleux développement économique. Leurs échanges se sont accrus plus vite que ceux des autres pays. L'Union était, en 1912-1913 (année fiscale du 1^{er} juillet au 30 juin), au deuxième rang des grandes nations commerciales du monde, avec un chiffre de 4.278.400.000 dollars (ou 22.163 millions de francs), et suivait immédiatement l'Angleterre après avoir, dans son ascension continue, dépassé l'Allemagne.

La caractéristique du commerce des Etats-Unis, c'est l'excédent régulier et normal des exportations sur les importations à partir de 1875, une fois l'outillage industriel acquis, les désastres de la guerre civile réparés, la production en pleine activité. La balance du commerce, depuis le début du dernier quart du xix^e siècle, leur a toujours été favorable et leur a permis, presque tous les ans, de solder les arrérages de leurs dettes et de racheter des titres placés à l'étranger.

Si l'on jette un coup d'œil sur les moyennes quinquennales du commerce extérieur depuis la période 1881-1885 jusqu'à 1906-1910, on embrasse nettement cette progression constante et on se rend compte de sa vive allure :

En 1881-1885, le total des échanges atteint 1 milliard 458.700.000 dollars, dont 791.600.000 pour les exportations et 677.100.000 pour les importations ;

En 1886-1890 : 1.450.100.000 dollars, dont 737.900.000 pour les exportations et 712.200.000 pour les importations ;

En 1891-1895 : 1.669.600.000 dollars, dont 892 millions 100.000 pour les exportations et 777.500.000 pour les importations, accusant un excédent d'exportations de 114 millions de dollars ;

En 1896-1900 : 1.898.800.000 dollars, dont 1 milliard 157.300.000 pour les exportations et 741.500.000 pour les importations (l'excédent d'exportations est de 415 millions) ;

En 1901-1905 : 2.425 millions de dollars, dont 1.453 millions pour les exportations et 972 pour les importations (l'excédent d'exportations est de 481 millions) ;

En 1906-1910 : 3.123 millions de dollars, dont 1.778 millions pour les exportations et 1.344 millions pour les importations (l'excédent d'exportations est de 433 millions).

Si l'on envisage en particulier les importations qui se rattachent plus directement aux tarifs douaniers et en font ressortir les résultats, on constate qu'à la fin du xix^e siècle, les chiffres dénotent une stagnation qui, commençant en 1873 (année où elles atteignent 642 millions de dollars), se prolonge jusqu'en 1899 (où on les retrouve à 697 millions), ce dont la formidable crise de 1893 était certainement en partie responsable. Mais elles se sont rattrapées ensuite et ont fort augmenté au début du xx^e siècle ; cette hausse, d'ailleurs, n'attestait pas une moins grande vigueur industrielle des Etats-Unis, car elle coïncidait avec un développement extraordinaire de la production américaine.

Les statistiques permettent enfin de se rendre compte de l'évolution des importations quant à l'espèce d'articles introduits dans les ports de l'Union. A la fin du xix^e siècle, presque tout l'accroissement des importations porte sur les matières premières destinées à l'industrie et sur les articles de luxe, conséquence de l'expansion de l'industrie américaine et de l'augmentation de la richesse :

En 1880, les matières brutes importées comptaient pour 160 millions de dollars, les produits alimentaires pour 199, les articles manufacturés prêts à être consommés pour 130, et les articles partiellement manufacturés pour 73 ;

En 1890, ils comptaient respectivement pour 178, 249, 154 et 85 millions de dollars ;

En 1900, pour 299, 216, 131 et 84-millions de dollars ;

En 1910, pour 542, 344, 376 et 285 millions de dollars.

Le pourcentage sur les importations totales était : pour les matières premières, de 25 0/0 en 1880 et de 34 0/0 en 1910 ; pour les produits alimentaires, de 31 0/0 en 1880 et de 21 0/0 en 1910 ; pour les articles manufacturés prêts à être consommés, de 20 0/0 en 1880 et de 24 0/0 en 1910 ; pour les articles partiellement manufacturés, de 11 0/0 en 1880 et de 18 0/0 en 1910.

Parmi les matières premières, les laines avaient vu leur chiffre d'importations diminuer, depuis 1880, à cause de la hausse continue des droits de douane et de l'augmentation des troupeaux. De même le fer, au commencement du xx^e siècle, n'arrivait plus qu'en petites quantités, grâce à l'énorme développement de puissance des hauts fourneaux américains : la production nationale suffisait, de plus en plus, à la consommation. En revanche les importations de fibres végétales, de caoutchouc, de fourrures, de coton, de bois, d'étain avaient augmenté pendant les premières années du xx^e siècle, souvent

dans des proportions considérables. Chaque année les Etats-Unis importaient pour plus de 100.000 dollars de peaux, et de café, et de sucre, et de soie brute ; pour plus de 50.000 dollars de produits chimiques, et de cotonnades, et de cuivre, et de lin, et de chanvre, et de jute, et de fruits ; pour plus de 30.000 dollars de soieries, et d'articles d'art, et de lainages, et de pierres précieuses, et d'huiles végétales. Telle était, au commencement de la seconde décade du xx^e siècle, la physionomie générale des importations de l'Union.

§ 2. — L'évolution industrielle.

Il était temps, en 1913, que de sérieuses modifications douanières vinssent consacrer la rapide évolution industrielle des Etats-Unis qui s'était surtout accentuée depuis 1897, année du tarif Dingley, mais dont le tarif Payne-Aldrich n'avait pas paru tenir compte en 1909. La production d'articles manufacturés s'était prodigieusement développée : de 13 milliards de dollars en 1899, sa valeur était passée à 20 milliards 1/2 en 1909, marquant un accroissement de 58 0/0. L'exportation de ces mêmes articles s'était dans le même temps élevée de 380 millions de dollars à 1671 ou de 77 0/0 ; elle avait ensuite atteint 1.187 millions de dollars (gagnant encore 77 0/0) en 1913, année où les Etats-Unis ont exporté des produits manufacturés pour une valeur triple de ceux envoyés au dehors en 1889.

Aussi les manufacturiers américains ont-ils cessé de s'occuper exclusivement du marché national ; ils s'adressent dorénavant aux marchés étrangers pour y trouver les débouchés qui leur sont de plus en plus nécessaires. Le principal exportateur d'acier, l'United States Steel Corporation, a expédié à l'étranger 18 0/0 de ses produits finis en 1912 et 15 0/0 en 1913 ; ses affaires à l'étranger constituent le cinquième de son commerce aux Etats-Unis.

La puissance de concurrence des industriels américains s'est donc accrue rapidement pendant les quinze dernières années. Ils ont constaté qu'ils pouvaient lutter avantageusement sur le marché mondial pour toutes les catégories de production dans lesquelles les conditions de succès sont le bon marché des matières premières, la fabrication par énormes quantités et l'amélioration constante du machinisme : car ils possèdent ces trois avantages. C'est ainsi qu'en 1912, ils ont pu envoyer en Europe pour 432 millions de dollars de produits manufacturés (sur une valeur d'exportation totale de 1.020 millions de dollars), bien que leurs rivaux européens bénéficiassent de frets moindres et de la proximité de marchés parfaitement connus. De même ils ont exporté au Canada pour 415 millions de dollars en 1913 (les 3/5 des importations canadiennes), bien que les producteurs anglais eussent un tarif préférentiel et ne payassent que le tiers des taux des droits d'entrée.

En revanche, les exportations de denrées alimentaires brutes diminuent régulièrement à mesure que les Etats-Unis cessent d'être un pays agricole pour se consacrer tout entiers à l'industrie. Malgré la hausse des prix, elles sont tombées d'une valeur de 305 millions de dollars en 1898 à 100 millions en 1912, se relevant toutefois à 185 millions en 1913. La production agricole suit avec peine la demande sans cesse grandissante de la population. Il est moins coûteux désormais de faire venir les approvisionnements d'au delà des frontières.

Enfin les importations de matières premières, qui étaient de 209 millions de dollars en 1899, sont montées à 633 millions en 1913 et constituent 35 0/0 des importations totales.

Il est évident que, de plus en plus, les industriels américains auront besoin de marchés étrangers, soit pour en faire venir leurs matières premières et leurs denrées alimentaires, soit pour y écouler leurs produits manufacturés. Les futurs tarifs douaniers devront donc de plus en plus correspondre à ces nouveaux besoins économiques. Il ne saurait en être autrement, la classe industrielle grandissant toujours et constituant une armée d'électeurs de plus en plus nombreuse et homogène. C'est dans cette voie d'ailleurs que le tarif de 1913 a fait un premier pas.

DEUXIÈME PARTIE

LE TARIF DE 1913 CAUSES DE SA PROMULGATION ÉLABORATION. DISPOSITIONS

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIÈRES TENTATIVES DE RÉFORME DU TARIF DE 1909

§ 1. — La création du « Tariff Board » en 1909 et son rôle.

Pendant l'élaboration du tarif de 1909, les partisans de réductions avaient suggéré la création d'une commission douanière, ou « tariff board », et proposé que le Congrès lui donnât le pouvoir de fixer les droits et de les modifier quand elle le jugerait bon ; le dessein parut impraticable. Mais des réformateurs moins radicaux du parti républicain préconisèrent l'institution d'un corps permanent de gens compétents chargés d'enquêter sur les

questions douanières ; il évaluerait impartialement les coûts de production des diverses industries, établirait jusqu'à quel point les profits des monopoles abrités par les barrières de douane étaient excessifs et déraisonnables. Il parerait ainsi aux multiples inconvénients, aux graves abus des audiences des producteurs intéressés devant les comités parlementaires et procurerait toutes les informations exactes et sûres dont les Chambres ont besoin pour construire des tarifs équitables et logiques ; il éclairerait l'opinion publique, encouragerait les législateurs consciencieux.

L'administration voyait avec faveur ce projet, mais les protectionnistes outranciers le combattaient énergiquement. La rédaction finale du tarif Payne contenait cependant une clause, fort ambiguë, il est vrai, mais dont l'interprétation stricte admettait la possibilité de créer une commission douanière. Un conseil fut en effet nommé, en exécution de cette clause. Il était chargé d'abord de l'application des tarifs minimum et maximum, ensuite de rassembler des renseignements sur le tarif en général, aussi bien sur la situation intérieure que sur les conditions extérieures. Le gouvernement, en chargeant le conseil de cette mission, montrait donc l'intention ferme d'en faire une sorte de commission douanière dont il se servirait, à l'avenir, pour l'élaboration des futurs tarifs.

Les membres du Tariff Board se mirent aussitôt à

l'œuvre et firent de bonne besogne. Après avoir enquêté fort diligemment dans tous les Etats-Unis, ils publièrent coup sur coup trois volumineux rapports, l'un en 1911 sur l'industrie de la pulpe et du papier à imprimer, les deux autres en 1912 : un sur la laine et les filatures de lainages, un sur les filatures de coton. Puis ils se séparèrent à la fin de 1912.

Leurs travaux, très consciencieux, contiennent une masse de renseignements précis et d'une haute valeur sur l'état industriel des Etats-Unis, fort importants pour la fixation de droits de douane judicieux. Il semblait donc que les législateurs de 1913 dussent les mettre largement à contribution. En effet personne n'avait proposé, ni même n'avait songé à l'adoption du libre-échange absolu, auquel cas les enquêtes du Tariff Board eussent été superflues ; il eût suffi de traiter les articles importés et les articles nationaux sur le même pied, par exemple en supprimant tout droit, et de laisser une concurrence parfaite produire ses résultats naturels. Mais on ne voulait pas d'une mesure si radicale ; on avait simplement l'intention de continuer, comme par le passé, à taxer les importations. Dès lors, quel que fût le principe général d'imposition, la question se posait, pour chaque industrie, de savoir quel taux précis aurait l'effet souhaité.

Comme le disaient les Républicains, critiquant les méthodes législatives employées jusqu'alors (et par là

même confessant franchement leurs propres fautes), il était téméraire d'ébranler les fondations de l'industrie nationale sans se livrer auparavant à de mûres réflexions, de profondes investigations que, certes, le Comité des voies et moyens de la Chambre, le Comité des finances du Sénat n'étaient pas en état de faire ; le Comité de la Chambre, composé de démocrates, qui avait élaboré un projet dès avant la session extraordinaire de 1913, avait, ajoutaient-ils, procédé grossièrement, fixé les taux sinon au hasard, du moins à la suite de conjectures fort approximatives, établi des taxes sur des matières premières, incompatibles — à leur sens — avec celles sur les produits finis. Bref le nouveau tarif, tel qu'on l'avait projeté, n'était pas un tarif à taux « scientifiques ».

Et, en fait, il y avait là beaucoup de vrai. Dans la plupart des cas, les droits résultaient de compromis multiples et non de calculs serrés, de faits précis. Sans doute, il en avait toujours été ainsi ; les méthodes avaient été peut-être plus rudimentaires encore lors des anciens tarifs. Mais n'était-il pas temps de les améliorer franchement, définitivement ? Les Républicains eux-mêmes n'avaient-ils pas pris l'initiative de ce progrès désirable, ouvert la voie aux réformes futures ? Le « tariff board », leur œuvre, n'avait-il pas fonctionné pendant trois ans et montré qu'une nouvelle procédure, raisonnée et sage, était fort possible ?

Cependant les travaux du Conseil n'eurent sur la lé-

gislation douanière de 1913 aucune influence appréciable : c'est que le Conseil douanier avait été une institution républicaine. Bien que tous les gens compétents fussent d'avis que ses enquêtes avaient fait la lumière sur les conditions actuelles des industries envisagées, les démocrates jugeaient son œuvre une œuvre de parti, en trouvaient les intentions et le plan tendancieux et la repoussaient.

De plus, c'étaient les Républicains qui demandaient la réunion d'un nouveau Tariff Board pour procéder à l'élaboration du tarif ; ils soutenaient que le Congrès devait attendre le rapport de ce conseil pour commencer sa tâche : seulement ainsi la révision pourrait être scientifique. Les démocrates, méfiants, voyaient là une habile manœuvre politique. Une enquête minutieuse et soignée eût amené en effet un retard considérable dans la rédaction et le vote de la loi douanière. Le but des leaders républicains qui préconisaient un conseil douanier semblait bien être d'empêcher les démocrates d'agir rapidement et d'attendre que la chance électorale, délaissant le parti adverse, tournât de nouveau en leur faveur. Mais les démocrates ne se laissèrent pas prendre au piège ; ils sentaient bien qu'ils tenaient une occasion unique, que toute temporisation serait leur perte : pour la première fois depuis de longues années, ils dominaient à la Chambre, au Sénat, occupaient la présidence, étaient maîtres de toutes les branches de la législature nationale. Ils se mirent donc promptement à l'œuvre.

§ 2. — L'échec d'un traité de commerce libéral
avec le Canada en 1910.

En 1910, l'administration du président Taft avait tenté de négocier un traité de réciprocité, assez libéral, avec le Canada. Taft sentait que l'opinion réclamait des mesures douanières moins intransigeantes, moins rigides qu'autrefois ; il voulait, dans une certaine mesure, lui donner satisfaction. Le traité, il est vrai, ne faisait prévoir aucune conséquence industrielle sérieuse ou même notable. Il proposait l'admission en franchise, au Canada et aux Etats-Unis, de certains produits agricoles et de quelques matières premières : froment, bois de charpente, pulpe de bois. L'approbation des deux Chambres du Congrès était d'abord nécessaire. Les protectionnistes les plus ardents s'y opposèrent de toutes leurs forces : ils attaquèrent l'admission en franchise du froment, crièrent bien haut — sans doute en vue de la prochaine campagne électorale — qu'ils défendaient les intérêts des fermiers ; on ne pouvait supprimer brusquement les rares droits protecteurs dont ces derniers bénéficiaient. Malgré leur ténacité, le projet passa à la Chambre et au Sénat, où le parti républicain, déjà fort peu uni, se divisa sur la question.

Cependant les efforts des libéraux furent vains. Le Parlement canadien repoussa le bill. Durant les vingt dernières années, les Canadiens avaient été d'abord fort désireux

de resserrer leurs relations commerciales avec les Etats-Unis. Mais leurs avances avaient été repoussées à maintes reprises, et presque insolemment, par les protectionnistes outranciers américains ; ils avaient alors résolu de rester sur leur quant-à-soi, d'adopter une politique purement nationale. Puis le Nord-Est canadien s'était brusquement développé et le Dominion tout entier avait pris son essor vers une abondante prospérité. Pendant les débats du Congrès américain au sujet du traité de réciprocité, quelques propos inconsiderés, jetés à la légère par certains orateurs qui semblaient voir dans le traité comme une étape de l'annexion définitive du Canada, offensèrent l'orgueil grandissant, les sentiments d'indépendance des Canadiens : l'impopularité du traité le fit rejeter. Taft échouait donc dans ses projets de mesures douanières.

§ 3. — Les projets de bill douanier du 62^e Congrès (1911-1913).

Au cours du 62^e Congrès qui se tint de 1911 à 1913 sous la présidence de Taft, divers projets de lois douanières furent déposés vainement soit à la Chambre, où les démocrates avaient une imposante majorité, soit au Sénat, où les Républicains étaient maîtres ; de là bien des tiraillements parlementaires et surtout bien des mesures de parade visant à l'effet électoral. Les démocrates votaient à la Chambre des bills libéraux, réduisaient lar-

gement les droits sur les cotons, les laines, les lainages, composaient une belle liste d'admissions en franchise, à l'intention des fermiers qu'ils cajolaient déjà en vue de la campagne prochaine ; mais ils savaient fort bien que le Sénat repousserait ces projets. De leur côté, les sénateurs votaient des amendements dont ils prévoyaient le rejet impitoyable à la Chambre. Cependant les Républicains, déjà battus à plates coutures aux élections de 1910, sentaient bien qu'ils ne pouvaient persévérer dans cette attitude intraitable d'opposition à toute réduction douanière. Il y avait parmi eux quelques sénateurs à tendances progressives, qui avaient déjà, en 1909, fait montre de velléités d'insubordination sur la question douanière et qui poussèrent en 1912 leur révolte plus avant : ils réussirent à faire voter au Sénat — en dépit de toutes les oppositions furieuses — quelques-uns des bills démocrates de la Chambre, mesures de compromis qui ne satisfaisaient vraiment personne. Comme on s'y attendait, elles n'aboutirent pas. Le veto du président Taft ou les colloques des « Conference committees » entre députés de la Chambre et du Sénat les arrêtaient ou les firent disparaître.

L'impression générale était qu'il fallait attendre les nouvelles élections de 1912 ; là se livrerait le combat décisif sur la question douanière ; seul un Congrès dominé dans ses deux Chambres par un seul parti — celui qui sortirait vainqueur de la lutte électorale — pourrait donner au problème une solution nette et définitive.

CHAPITRE II

LE REVIREMENT POLITIQUE ET LES CAUSES DE L'ÉVOLUTION DOUANIÈRE DES ÉTATS-UNIS EN 1913

§ 1. — Les élections de 1910.

On connaît les deux grands partis politiques des États-Unis : celui des Républicains et celui des Démocrates. Ce dernier est le plus ancien ; il remonte aux origines de l'Union. Il tirait sa force du « Bloc du Sud », esclavagiste parce que grand exportateur de coton, et favorable au libre-échange.

Le parti républicain date du milieu du ^{xix}^e siècle ; il dominait surtout dans la Nouvelle Angleterre manufacturière, et était, naturellement, protectionniste ou-trancier.

La question douanière est aujourd'hui la principale question qui divise les deux partis ; c'est la seule vis-à-vis de laquelle ils aient une attitude nettement opposée. A propos de toutes autres questions, politiques ou économiques, la divergence de vues existe moins d'un parti à l'autre qu'entre les diverses fractions de chaque parti.

C'est la majorité républicaine qui avait fait voter en 1909 le tarif Payne Aldrich. Les Républicains étaient au pouvoir depuis 1896 et même, peut-on dire, depuis 1860 : durant 50 ans ils n'avaient cessé d'occuper la présidence qu'à deux courtes reprises, en 1884 et en 1892.

Si les démocrates avaient eu quelquefois, pendant ces 50 ans, la majorité au Congrès, ils n'avaient pu, depuis 1896, l'obtenir ni au Sénat (renouvelable par tiers-tous les 2 ans), ni à la Chambre (élue tout entière pour 2 ans). Leur dernier échec avait eu lieu en 1908, alors que les éléments avancés du parti dirigeaient la lutte électorale. Depuis lors, les conservateurs avaient regagné du terrain et pris la haute main sur tout le parti ; ils menaient la campagne électorale de 1910.

Pour la première fois depuis longtemps, les démocrates marchaient unis à la bataille. Leur programme était modéré, comprenait la réduction du tarif douanier exagéré qui, soutenaient-ils, avait renchéri la vie sans mesure, facilité l'accaparement, les agissements déloyaux de certains trusts. Bref, ils se montraient prudents et sages, pleins de ménagements envers les capitalistes et les « business men ».

Les Républicains, au contraire, souffraient de divisions intestines. Ils étaient scindés en « Réguliers », qui marchaient avec le président Taft, et en « Insurgents » ou progressistes (c'est-à-dire radicaux), commandés par Roosevelt dont les tendances radicales socialistes s'étaient

accentuées. Les Insurgents avaient le dessus et menaient la lutte. S'ils avaient inscrit sur leur « platform » la réduction du tarif douanier, ils voulaient surtout un impôt progressif sur le revenu et la nationalisation des chemins de fer, dangereuses conceptions contre lesquelles protestaient les Réguliers. Mais les scandales politiques, qui avaient montré ces derniers asservis à l'argent, en jetant sur eux le discrédit, les avaient perdus dans l'opinion publique.

Les démocrates possédaient donc, en 1910, toutes les chances de succès : leur union, leur hostilité plus vive que celle des conservateurs au tarif ultra-protectionniste, la haute considération dont jouissaient tous leurs candidats étaient autant d'atouts en leurs mains. L'événement répondit à leurs espérances. Aux élections à la Chambre, leur victoire fut décisive : 228 Démocrates furent élus contre 165 Républicains. Au Sénat, ils marquaient un progrès sensible : la majorité républicaine tomba de 26 voix à 8.

Bien des causes avaient amené cette déroute républicaine : les divisions au sein du parti, les violences de Roosevelt, ses menaces contre les trusts qui lui avaient aliéné l'appui de gens influents, enfin la perspective de sa candidature à la présidence en 1913, candidature contraire à des usages traditionnels.

Mais surtout les électeurs avaient voulu protester contre l'exagération du tarif Payne Aldrich, œuvre des

Républicains. Ils l'accusaient d'avoir amené la dépression industrielle qui avait suivi la crise de 1907 et avait subsisté après la mise en vigueur du tarif de 1909. Comme les Républicains avaient attribué le merveilleux essor économique, qui s'était prolongé 10 ans après la promulgation du tarif Dingley, à leur politique de protection, le public n'avait pas manqué, en 1909, de les tenir pour responsables du malaise général. Le parti démocrate avait naturellement saisi l'occasion de porter un coup redoutable à ses adversaires en dénonçant l'échec de leurs principes douaniers, en appliquant à leur tour la méthode de raisonnement *post hoc, ergo propter*.

On disait aussi que la hausse excessive des prix (en particulier la cherté des denrées alimentaires : céréales et viandes, dont on se plaignait le plus amèrement) n'était que la suite des excès protectionnistes. Cette hausse était sans doute un phénomène général qu'on observait dans tous les pays, mais elle était bien plus accentuée, faisait-on remarquer, dans les pays à hauts tarifs douaniers.

Enfin l'opinion publique accusait le tarif d'abriter les trusts et « combinaisons », de leur prêter main-forte, voire de les faire naître. Elle avait assisté avec colère à leurs fructueux accaparements, au développement des prodigieuses et rapides fortunes de leurs « promoteurs ». Les manœuvres des grandes « corporations » : « Sugar Trust », « United States Steel Co » pour machiner à leur

profit l'élaboration du tarif de 1909 avaient été dévoilées ; l'évidente pression des monopoles sur les sénateurs et députés, les « manipulations » des taxes douanières par les Assemblées et Comités, tout confirmait l'impression que les trusts s'abritaient derrière le mur du tarif. Les démocrates avaient su se servir efficacement de cet argument au cours de leur campagne.

A vrai dire, les Républicains « insurgents », représentants des régions agricoles et minières, avaient bien dénoncé les abus d'une protection favorisant les trusts, mais leurs électeurs n'avaient pas grande confiance dans les promesses d'un parti, dont les leaders avaient élaboré le tarif Payne, qui devait, par une réduction de droits, donner satisfaction au peuple. Aussi avait-on préféré voter pour les démocrates qui, par tradition, sont les farouches ennemis des excès protectionnistes, et dont les tendances plutôt conservatrices ralliaient les modérés.

Bref, le verdict populaire, condamnant le protectionnisme rigide des Républicains, tranchait nettement pour la deuxième fois dans le sens libéral la question douanière, comme lors du tarif Mac Kinley qui, vingt ans auparavant, avait provoqué une débâcle républicaine.

§ 2. — La victoire démocrate aux élections présidentielles de 1912.

Dès le mois de mai 1912 la lutte électorale commença, violente et chaude, entre les futurs candidats à la pré-

sidence des Etats-Unis. Les élections du Congrès étaient cette fois rejetées dans l'ombre, bien qu'ayant lieu simultanément ; tous les yeux se portaient sur quelques hommes politiques en vue parmi qui l'on choisirait l'hôte de la Maison Blanche.

La bataille, très âpre, se déroula d'abord au sein des partis. En juin se réunissaient les deux Conventions nationales, républicaine et démocrate, l'une à Chicago, l'autre à Baltimore, pour nommer les candidats officiels de chaque parti, élaborer son programme, sa « platform » ; elles étaient composées, pour chaque Etat, de délégués, en nombre double des électeurs présidentiels auxquels il avait droit. Il s'agissait, pour les candidats, d'obtenir la majorité à la Convention nationale de leur parti. Chez les Républicains, le combat avait été d'une violence inouïe entre Taft et Roosevelt. Le colonel Roosevelt violait, par sa candidature, la tradition séculaire en vertu de laquelle nul ne peut être plus de deux fois président des Etats-Unis. Aussi craignait-on que son élection ne conduisît à la rééligibilité indéfinie d'un président aux pouvoirs énormes, à un véritable césarisme. Mais Roosevelt comptait sur sa grande popularité pour séduire les masses ; il se posait habilement en protagoniste d'un tarif douanier réduit, attitude qui contrastait avec la résistance obstinée de Taft et des chefs officiels républicains à tout adoucissement de la protection.

En effet, son adversaire principal Taft, président sor-

tant, était un républicain pur, « vieille garde », chef des Réguliers. Il voulait persévérer dans la voie politique suivie pendant sa présidence ; le protectionnisme sévère des traditions républicaines était inscrit dans son programme.

La Convention nationale de Chicago se décida dès le premier tour de scrutin pour Taft. La majorité absolue, seule requise, était assez faible, et Roosevelt assura qu'elle était due à des fraudes, trop aisées dans les « assemblées primaires ». Au dernier jour de la Convention, il fit un brusque éclat ; il déclara se séparer de sa « machine » électorale, dont les « bosses » ou chefs l'avaient mené à la défaite par de déloyales manœuvres, et constituer un nouveau parti : le parti progressiste. Après avoir créé ce schisme dans les rangs républicains, il réunit une convention progressiste et s'en fit nommer candidat présidentiel.

Cependant la Convention démocrate s'était assemblée à Baltimore le 27 juin. Les délégués avaient à choisir entre Bryan, socialiste et libre-échangiste, Underwood, président du Comité des voies et moyens, leader conservateur de la majorité démocrate à la Chambre, Woodrow Wilson, gouverneur de New-Jersey.

La forte personnalité de ce dernier était sympathique au grand public. Homme du Sud, né en 1856 dans la Virginie, il avait été professeur de droit à l'Université de Princeton ; puis, brusquement, il avait fait son en-

trée dans la vie politique. A cinquante-quatre ans il avait été gouverneur de New-Jersey, en 1910 ; en deux ans il avait su conquérir une place parmi les « hommes publics » de premier ordre, dans un milieu qui lui était jusque-là étranger. Aussi ne manquait-on pas de lui reprocher d'être un savant de bibliothèque, dénué d'expérience pratique et quelque peu doctrinaire. Professeur, il s'était montré libéral, modéré, conservateur. Depuis, il s'était livré à de patientes investigations, à la suite desquelles il avait réformé ses opinions : en 1912, il était radical et fort avancé. Il est vrai qu'il rassurait les conservateurs en affirmant l'importance de ne brusquer aucune réforme. De même, il se conciliait les sympathies populaires en condamnant véhémentement l'élévation ridicule des droits de douanes, cause principale des abus des trusts, à son sens ; il pensait que le premier acte d'un gouvernement sage devait être, avant tout, la réduction du tarif existant. Quant aux trusts eux-mêmes, bien loin de se poser en ennemi de toute grande entreprise, de toute concentration industrielle, il prenait soin de distinguer les bons des mauvais.

Le 2 juillet, la Convention de Baltimore se sépara : Wilson était élu candidat ; au quarante-sixième tour de scrutin, il avait obtenu la majorité des deux tiers, requise chez les démocrates.

Tous ces candidats, républicains et démocrates : Roosevelt, Taft et Wilson, avaient inscrit en tête de leur

programme la lutte contre le renchérissement de la vie. Au cours de leurs campagnes électorales, ils avaient senti gronder le mécontentement populaire. Sans doute la dépression économique de 1910 était terminée en 1912 ; la prospérité était revenue, abondante et large ; de magnifiques récoltes faisaient couler l'or dans les caisses des agriculteurs ; au réveil hésitant de l'industrie avait succédé une expansion puissante ; une activité commerciale intense avait grossi le trafic des chemins de fer, multiplié les opérations des « Clearings » ; la demande de main-d'œuvre presque partout tendait à surpasser l'offre ; l'activité de la consommation égalait celle de la production.

Et cependant les plaintes se faisaient de toutes parts plus pressantes, plus acerbes. La reprise de l'activité économique, la hausse rapide des salaires ne suffisaient pas à les apaiser ; le renchérissement de la vie n'en subsistait pas moins. Une enquête du Bureau fédéral du travail, le 22 septembre 1912, avait porté sur les variations de prix des quinze principaux articles d'alimentation de la population ouvrière ; elle prouvait que tout avait renchéri aux Etats-Unis, depuis le début du *xx^e* siècle, beaucoup plus qu'en Europe. Voici en effet les augmentations que présentaient les prix de détail en juin 1912 par rapport à la moyenne des 10 dernières années (1890-1899) :

Sucre : 8,5 0/0 ; œufs frais : 26 0/0 ; lait : 33 0/0 ;

beurre : 33 0/0 ; farine : 39 0/0 ; lard : 55 0/0 ; poulet : 58 0/0 ; viande de boucherie (suivant les qualités) : 59, 64 et 84 0/0 ; jambon fumé : 61 0/0 ; maïs : 64 0/0 ; côte de porc : 86 0/0 ; lard fumé : 97 0/0 ; pommes de terre : 112 0/0. Enfin le charbon était également en hausse partout.

Le Bureau avait publié aussi des « index numbers » qui montraient, pour une période allant de 1896 à 1912, une hausse de 78 0/0 sur les prix des articles bruts, de 44 0/0 sur ceux des produits manufacturés, et de 49 0/0 pour tout autre article.

L'opinion publique, comme en 1910, attribuait cette élévation démesurée des prix aux trusts et surtout au tarif douanier. Roosevelt et Taft n'en accusaient que les trusts ; Wilson y joignait le protectionnisme exagéré. En fait, le phénomène était plus complexe et ce n'étaient là sans doute que deux des facteurs de la hausse. Il y en avait d'autres et qui agissaient dans le monde entier : ainsi il était certain que la production des denrées alimentaires s'accroissait moins vite depuis les débuts du xx^e siècle qu'autrefois ; tandis que la population augmentait rapidement : de 76 millions en 1900, elle était passée à 93 en 1910. De plus, les salaires s'étaient prodigieusement accrus sans que la productivité du travail augmentât dans la même proportion : d'où une inévitable hausse des prix.

Dans ces conditions, il n'était guère probable que le

libre passage à travers les frontières du bétail et des blés canadiens, centre-américains, ou sud-américains, amenât une baisse des prix sensible. L'opinion publique en était cependant persuadée : aussi les candidats perspicaces abondaient-ils dans ce sens.

Un nouveau mouvement s'était dessiné en effet parmi les électeurs. Les industriels, soutenus par les votes ouvriers, avaient toujours demandé jusque-là des élévations de droit partout où la concurrence étrangère se faisait sentir ; ils étaient, suivant une vieille tradition, appuyés dans leurs réclamations par les fermiers du Nord. Mais en 1912 cette coalition protectionniste s'était brisée. Les représentants des districts manufacturiers de Nouvelle Angleterre et des Etats du Centre étaient cette fois les premiers à demander des réductions de droits. Leurs électeurs, usiniers aussi bien qu'humbles travailleurs, se sachant parvenus à la complète maîtrise du marché national, voulaient la suppression des droits sur les matières premières et sur les denrées alimentaires, afin d'abaisser les frais de production et de pouvoir ainsi conquérir une part importante du marché mondial. Aussi avaient-ils signifié à leurs anciens alliés les fermiers qu'ils ne marchaient plus avec eux. Ces derniers, se trouvant isolés et impuissants, n'étaient plus aussi fervents à demander une protection qu'ils étaient sûrs d'avance de ne pouvoir obtenir. C'était là un gros atout pour le parti démocrate, en particulier pour son candidat

Wilson, opiniâtre protagoniste d'une réduction de tarif. Aussi, dès le début de la campagne, les démocrates avaient publié un « Campaign text book » dans lequel ils établissaient nettement leur position sur la question douanière. Voici leurs propres termes :

« Nous déclarons comme le principe fondamental du parti démocratique que le gouvernement fédéral, d'après la Constitution, n'a le droit et le pouvoir d'imposer ou percevoir des taxes douanières que dans un but fiscal, et nous demandons que la perception de ces droits soit limitée aux besoins du Gouvernement administré honnêtement et économiquement. Le haut tarif républicain est la principale cause de l'inégale répartition des richesses ; c'est un système de taxation qui fait le riche plus riche, le pauvre plus pauvre ; le fermier et l'ouvrier américains sont ceux qui en souffrent le plus ; il élève à leur détriment le coût des objets nécessaires à la vie, mais ne protège ni le produit de leur travail, ni leurs salaires. Le fermier vend surtout sur les marchés de libre-échange et achète presque uniquement sur les marchés protégés. Dans les industries les plus protégées, comme celles du coton et de la laine, du fer et de l'acier, les salaires des travailleurs sont plus bas que ceux payés dans n'importe quelle autre de nos industries... Nous préconisons la réduction immédiate des droits de douane actuels, trop élevés, et dans beaucoup de cas, prohibitifs ; nous insistons pour que les réductions matérielles soient rapide-

ment faites sur les objets nécessaires à la vie. Les articles entrant en concurrence avec des produits « contrôlés » par un trust ou avec des articles de fabrication américaine vendus à l'étranger à meilleur marché qu'aux Etats-Unis doivent être inscrits sur la liste libre... Nous dénonçons l'action du président Taft pour le veto dont il a frappé les bills réduisant les droits sur les cotonnades, lainages, métaux et produits chimiques et les bills de la « liste libre des fermiers » qui avaient tous pour but le soulagement immédiat des masses, leur protection contre les exactions des trusts... Le parti républicain, infidèle à ses engagements pris en 1908, ne doit plus jouir de la confiance de la nation. Nous en appelons au peuple américain pour qu'il appuie notre demande d'un tarif purement fiscal. »

De son côté, le « Republican Text Book » n'était pas moins ferme. Il prenait le contrepied de l'attitude démocratique : « Nous réaffirmons, disait-il, notre croyance dans un tarif protectionniste. »

Le 5 novembre 1912, le collège des électeurs présidentiels se réunissait pour nommer le président. Il était formé d'autant d'électeurs du second degré que chaque Etat comptait de députés à la Chambre et de sénateurs. Tous avaient un mandat rigoureusement impératif. L'élection se faisait à un seul tour de scrutin à la majorité relative. Au dépouillement du scrutin, on constata que 442 voix étaient allées à Wilson, 77 à Roosevelt et

12 à Taft. Wilson était élu : cette majorité extraordinaire lui donnait une victoire retentissante, puisque 40 Etats sur 48, les 4/5 du collège, avaient voté pour lui.

Le même jour, la Chambre des représentants était élue ; elle comptait : 286 démocrates, 122 Républicains, 16 progressistes ; la majorité démocrate était donc écrasante.

Au Sénat, les démocrates obtenaient enfin la majorité qu'ils n'avaient pu conquérir depuis de longues années, pas même en 1910, malgré leur succès à la Chambre. Ils étaient au nombre de 51 contre 44 Républicains et 1 progressiste.

CHAPITRE III

LES NOUVEAUX PRINCIPES DU TARIF

§ 1. — La théorie démocrate et la théorie républicaine d'après les discussions préliminaires.

Quelques principes théoriques émergeaient déjà des discussions qui précédèrent l'élaboration du nouveau tarif ; mis en vedette par les divers partis qui visaient à être précis et pratiques, ils firent le fond des débats aux Chambres en 1913.

Le principe démocrate était celui d'un tarif de concurrence ; les Républicains, depuis 1909, soutenaient celui de l'égalisation des coûts de production.

Les deux partis prônaient ces principes comme deux principes complètement opposés. Et cependant, aux yeux de l'économiste impartial, ils semblaient bien revenir au même, à peu de chose près. En égalisant les coûts de production, les Républicains ne voulaient-ils pas permettre au producteur national de concurrencer, sur un pied d'égalité, le producteur étranger ? Mais la conception envisagée dans un tarif de concurrence n'était-elle pas

exactement la même ? La seule différence entre les deux points de vue paraissait être que les Républicains admettaient pour le producteur national un « profit raisonnable », tandis que les démocrates voulaient une concurrence abaissant le niveau de ce profit et même le supprimant parfois (peut-être faisaient-ils, dans ce cas, allusion aux bénéfices scandaleux de certains trusts qu'eux-mêmes avaient violemment dénoncés et qui avaient soulevé les colères populaires). Mais il était clair qu'ils rangeaient au nombre des frais de production un bénéfice normal sans lequel nulle entreprise ne saurait subsister. Le meilleur tarif douanier, selon leur thèse, le « tarif de concurrence », était donc un tarif permettant aux producteurs nationaux et étrangers de se concurrencer, tout en leur laissant à chacun des bénéfices raisonnables.

D'ailleurs, ces deux notions rivales n'étaient pas moins incompatibles l'une que l'autre avec le principe du libre-échange. De même que l'égalisation stricte des coûts de production, à la mode républicaine, conduisait inévitablement à la protection de toutes les industries possibles, le tarif de concurrence impliquait aussi des taxes élevées établies sur les articles produits aux Etats-Unis dans des conditions désavantageuses et par suite à grands frais. Le libre-échange au contraire n'admettrait qu'une concurrence parfaitement naturelle, rejetterait tout « handicap » soigneusement mesuré, octroyé par le législateur au producteur national peu favorisé.

Toutefois le principe démocrate semblait signifier que la protection ne devait pas s'élever à des hauteurs inutiles, mais qu'elle devait être suffisante pour assurer le maintien de la production nationale.

Les démocrates, au cours des débats, ont à mainte reprise affirmé avec insistance que leur réforme ne menaçait aucune industrie « légitime ». On se demanda quel était le sens précis de ce mot ? Les auteurs voulaient-ils seulement, par une phrase vague, rassurer les inquiétudes de nombre de producteurs, ou bien visaient-ils certaines industries particulières, les « illégitimes », qui n'avaient pas droit à la sécurité ? Et quelles étaient ces industries illégitimes ? Celles qui ne pouvaient se passer des soutiens douaniers ? Celles qui avaient cherché, par des moyens plus ou moins honnêtes, à influencer le législateur, ou celles dont les profits anormaux étaient dus à des monopoles ? Les législateurs taxeraient-ils d'illégitimes les industries nécessitant des droits protecteurs trop élevés et de légitimes celles à qui suffisaient des droits assez modérés ? Ou bien voulaient-ils dire qu'ils n'inquiéteraient pas les industries déjà établies, qui s'étaient fiées à la politique protectionniste, dans l'espoir qu'elle serait toujours à l'avenir continuée comme par le passé ? A vrai dire, les démocrates n'avaient pas l'intention de s'engager à fond, d'adopter une ligne de conduite nette et tranchée, difficile à déterminer, et qui soulèverait inévitablement, où qu'elle inclinât, des récriminations et

des haïnes. Aussi prirent-ils garde de n'attacher au terme d' « industrie légitime » aucun sens précis qui pût les contraindre à suivre une politique trop strictement arrêtée.

D'ailleurs il importe surtout de se rendre compte de ce que signifiaient pour la masse des électeurs les conceptions défendues par leurs élus démocrates et républicains. Elles apparaissaient à leurs yeux comme tout à fait opposées. Les Républicains, avec leur « égalisation des coûts de production », entendaient fixer les droits assez hauts pour arrêter les importations, permettre au producteur national de dominer encore la situation.

Les démocrates combinaient au contraire leur « tarif de concurrence » de manière à exclure tout droit prohibitif et à laisser entrer les importations (toutefois dans une certaine mesure). D'ailleurs ils se réservaient d'agir selon ce que leur commanderait un sage opportunisme politique et économique, et de fixer les textes douaniers de la façon la plus favorable aux intérêts du moment, sans trop s'occuper de leurs principes.

Cependant le président Wilson lui-même allait, dans son message au Congrès, donner quelques indications sur la politique douanière qu'il avait l'intention d'inaugurer.

§ 2. — Le message présidentiel du 7 avril 1913.

Le président Wilson venait à peine de s'installer à la Maison-Blanche qu'il convoquait le Congrès en session extraordinaire. Elle s'ouvrit le 6 avril 1913. Le lendemain, le Président vint lui-même lire son message. Il rompait, par ce procédé insolite, avec l'usage séculaire, suivant lequel un fonctionnaire de la présidence avait jusque-là accompli cette tâche, et affirmait ainsi tout l'intérêt qu'il attachait à son exposé. C'est qu'en effet l'initiative des lois et en particulier de toute loi de finance appartient exclusivement à la Chambre des représentants. Le Président et ses ministres, c'est-à-dire ceux qui détiennent le pouvoir exécutif, n'ont pas entrée au Congrès ; ils ne communiquent officiellement avec lui que par des messages et des comptes rendus écrits. Le Président, qui n'a pas le droit de proposer une loi au vote de la Chambre, peut ainsi attirer l'attention du Congrès sur les mesures importantes qu'il désire faire adopter.

Dans ce message, le Président se proposait uniquement d'envisager la réforme douanière, d'esquisser rapidement les traits principaux du programme de cette révision dont il voulait mettre en relief toute l'importance et toute l'urgence. Il faut d'ailleurs citer ce texte presque en entier. Tout d'abord il expliquait pour quel motif il réunissait le Congrès :

« J'ai réuni le Congrès en session extraordinaire, disait-il, parce que le parti au pouvoir a assumé, lors des récentes élections, une obligation qu'il doit remplir promptement afin d'alléger aussitôt que possible le fardeau que la loi douanière actuelle fait peser sur le peuple, et aussi afin de ne pas tenir trop longtemps en suspens les intérêts commerciaux du pays ; il faut qu'ils sachent à quels changements fiscaux on leur demandera de s'adapter. »

Il insistait ensuite sur la transformation économique des Etats-Unis :

« Il est clair que tout le pays s'attend à une modification des droits de douane. Il faut les faire cadrer avec les changements radicaux dans les conditions de notre vie économique dont le pays a été témoin au cours de la dernière génération.

« Tandis que l'aspect tout entier et les méthodes de notre vie industrielle et commerciale se transformaient au point de ne plus être reconnaissables, les cédules douanières restaient intactes..... Notre tâche est de les réadapter à la réalité. Plus tôt nous l'aurons accomplie., plus tôt nos « hommes d'affaires » seront libres de prospérer sous la loi de nature (c'est-à-dire sous un régime de liberté) ».

Il expliquait en quoi avait jusque-là consisté la politique douanière des Etats-Unis : « Nous avons vu, de nos jours, notre législation douanière s'écarter très loin, très

loin vraiment du champ où la prospérité nationale aurait pu trouver un accroissement et un stimulant normal...

« Nous avons depuis longtemps dépassé le point où nous aurions modestement « protégé » les industries du pays et nous en sommes hardiment arrivés à l'idée que ces industries avaient droit au patronage direct du gouvernement. Pendant une longue période... nous avons cherché, dans nos cédules douanières, à donner à chaque groupe de fabricants ou de producteurs ce dont ils pensaient eux-mêmes avoir besoin pour conserver un marché pratiquement exclusif vis-à-vis du reste du monde. »

Voici quels ont été les résultats d'une telle politique :

« Consciemment ou non, nous avons édifié un système de privilèges et d'exemptions de la concurrence à l'abri duquel il a été facile à toutes les formes de « combinaisons », même les plus grossières, d'organiser des monopoles ; il en résulte qu'en fin de compte il n'y a plus dans le monde de nos grandes affaires rien qui soit normal, rien qui soit obligé de faire ses preuves d'efficacité et d'économie, mais que tout prospère grâce à des arrangements concertés. Seuls de nouveaux principes d'action nous sauveront d'une cristallisation finale des monopoles et de la disparition complète des influences qui attisent l'esprit d'entreprise et vivifient les énergies indépendantes. »

Quels doivent donc être les nouveaux principes qu'il

s'agira d'appliquer : « Il nous faut abolir tout ce qui ressemble à un privilège ou à un avantage artificiel quelconque, et faire en sorte que nos hommes d'affaires et nos producteurs se trouvent stimulés par la nécessité constante d'agir d'une façon efficace, économique et entreprenante, de l'emporter par la concurrence, d'être les meilleurs ouvriers et les meilleurs négociants parmi tous ceux du monde.

« Abstraction faite des droits frappant les articles que nous ne produisons pas et probablement ne pouvons pas produire, et des droits sur les objets de luxe, établis simplement en raison des recettes qu'ils fournissent, le but des droits de douane qui seront édictés doit être d'instaurer la concurrence efficace, afin d'aiguiser les intelligences américaines par la lutte avec les intelligences du reste du monde. »

Mais il serait déraisonnable, ajoutait-il, de procéder avec une hâte téméraire et de détruire au lieu de transformer. Le but à atteindre c'est un développement plus libre et plus sain et non pas une révolution économique. Puis le Président résumait ainsi sa pensée :

« Nous devons créer du commerce, en particulier du commerce extérieur. Nous avons, plus que jamais, besoin d'un débouché et d'un vaste champ pour nos énergies. Nous devons créer de l'industrie aussi et remplacer les stimulants artificiels par la liberté, dans la mesure seulement où celle-ci aidera à construire, où elle ne démolira pas. »

Comment le législateur devra-t-il donc procéder ? Le Président précisait : « La méthode qu'il faudra employer consistera dans la considération de chaque article envisagé séparément... »

Il assurait enfin que le parti démocrate irait au devant de ses responsabilités et emploierait des méthodes efficaces basées sur les faits, non conçues comme s'il avait tout à créer. Puis il terminait en invitant sénateurs et députés à se consacrer avec énergie à l'élaboration de ce tarif, à négliger pour l'instant toute autre réforme pour ne songer qu'aux modifications douanières propres à « ouvrir à un grand peuple les libres voies de la prospérité ».

Ainsi la nouvelle politique douanière, dépeinte à grands traits par le président Wilson, abandonne franchement le régime ultra-protectionniste. Elle s'inspire des tendances libérales. Deux grandes idées dominent son programme : 1° l'instauration, par la suppression des avantages artificiels, d'un régime de concurrence non pas absolue, certes, mais suffisante à stimuler efficacement, par l'aiguillon de la nécessité, commerçants et industriels américains.

2° Le développement du commerce extérieur sur de larges bases adéquates aux besoins récents d'expansion de l'industrie et du négoce américains.

C'était là un vaste plan, intelligemment conçu et qui faisait tomber d'un coup tout le système factice, malsain,

illogique, édifié pièce à pièce par le législateur depuis cinquante ans. Il fut salué avec enthousiasme par les économistes libéraux européens, par tous les ardents défenseurs du libre-échange. Un journal économique de Londres : le *Free Trade*, après avoir rendu compte du message Wilson, concluait en ces termes pleins d'une élogieuse admiration : « L'éclair de génie qui a inspiré le mouvement du *Free Trade* en Grande-Bretagne au milieu du xix^e siècle illumine maintenant, soixante ans plus tard, la politique des Etats-Unis. »

Toutefois on pouvait se demander avec quelque scepticisme si la réalisation de ce plan répondrait à sa conception. Ce devait être là l'œuvre du Congrès. Le beau programme du Président n'allait-il pas disparaître au milieu des luttes particulières des députés ou des sénateurs, sous les amendements contradictoires et intéressés au projet primitif ? En tout cas le Président était décidé à lutter, à dépenser sans compter les ressources de sa ténacité, de son influence pour en assurer le succès.

CHAPITRE VI

L'ÉLABORATION DU TARIF UNDERWOOD-SIMMONS

§ 1. — La présentation du projet de loi à la Chambre par M. Underwood.

Le Comité des voies et moyens avait entrepris, dès la dernière session du 62^e Congrès qui prit fin en mars 1913, l'énorme travail d'élaboration du nouveau tarif douanier. Du 6 janvier au 31 janvier 1913, il avait entendu en audiences les producteurs américains intéressés qui lui présentaient toutes leurs demandes et réclamations au sujet des droits de douane. Puis il avait rédigé un texte. Le 7 avril, il avait terminé et son président, le député d'Alabama Underwood, déposa le projet de loi « réduisant les droits de douane, assurant des ressources au gouvernement et visant quelques autres objets » sur le bureau de la Chambre.

Celle-ci vota aussitôt le renvoi au Comité des voies et moyens dont le président réunit, du 7 au 21 avril, un « caucus » démocrate. Ce mot de jargon parlementaire désigne aux Etats-Unis une réunion des membres d'une

assemblée politique ayant les mêmes opinions, appartenant au même parti, pour qu'ils se mettent d'accord sur une décision à prendre, sur un vote unanime à donner. Underwood voulait, avant toute discussion, réunir ses fidèles, les exhorter à la lutte et s'assurer, par un vote préliminaire, que tous étaient prêts à le suivre. Il eut lieu d'être satisfait : le caucus vota le bill tel que le comité l'avait préparé, et, grâce à cette impulsion énergique, le parti démocrate fit preuve par la suite, au cours des débats, d'une remarquable cohésion, qui contrastait d'une façon frappante avec les dissensions des Républicains (et même avec les propres querelles intestines des démocrates en 1894, lors de la tentative de réduction douanière). En 1913, l'influence des chefs démocrates s'exerça puissamment, retint les membres du parti au programme fixé par la majorité : Underwood se montra fort habile à la Chambre ; le président Wilson lui-même n'avait pas craint de prendre part à la lutte, d'assumer le commandement suprême et son attitude énergique contribua fort à obtenir le succès.

Le 23 avril 1913, Underwood prononçait un grand discours, auquel toute la presse américaine donna une large publicité, pour présenter le bill à la Chambre, résumer le rapport du Comité des voies et moyens, énoncer les principes mis en œuvre, tracer les grandes lignes du nouveau tarif, insister sur les réformes exécutées.

L'orateur, exposant les motifs du projet de loi, développait surtout les idées exprimées par le président Wilson dans son message : ouverture d'une ère nouvelle de législation fiscale, transformation industrielle du pays, importance de l'intérêt du consommateur ; il insistait sur la cherté de la vie, sur l'accroissement, du fait de la protection, des coûts de production pour les manufacturiers, critiquait la théorie républicaine de l'égalisation des coûts de production, énonçait la théorie démocrate de concurrence, expliquait comment le comité l'avait mise en œuvre « en comparant la quantité de marchandises consommées pour établir si les taux des droits permettaient ou non une concurrence raisonnable entre les produits américains et les produits étrangers ».

Quels étaient donc les traits principaux de ce nouveau tarif ?

Et d'abord sa base consistait en ceci : lever des taxes sur les objets de luxe des riches, les réduire sur les objets de nécessité des pauvres.

Illustrons cette formule par quelques exemples : quant aux objets de luxe, alors que le tarif Payne taxait la parfumerie d'un droit équivalent à 72 0/0, le projet la taxait à 74 0/0 ; on maintenait le droit sur les automobiles à 45 0/0 ; on élevait celui sur les objets fabriqués en or et en argent de 45 0/0 à 50 0/0 ; on n'abaissait la taxe sur les tapis d'Orient que de 58 0/0 à 50 0/0, celle sur la bijouterie que de 76 0/0 à 60 0/0. D'ailleurs il faut

noter qu'on abaissait certains de ces droits « parce que les Républicains les avaient portés à une hauteur si déraisonnable que les articles visés ne pouvaient entrer et que le comité désirait que le gouvernement perçût sur eux une partie du revenu ».

Quant aux objets de nécessité, on avait abaissé à 5 0/0 le droit de 20 0/0 perçu par le tarif Payne sur le savon ordinaire, à 15 0/0 le droit de 35 0/0 sur les meubles communs ; on admettait en franchise le pain et les biscuits taxés à 20 0/0 ; on faisait passer de 93 0/0 (environ) à 25 et 35 0/0 le droit sur les flanelles, et de 100 0/0 à 35 0/0 celui sur les vêtements de femmes et d'enfants ; on exemptait les chaussures, taxées à 10 0/0 par la loi Payne.

On obtenait ainsi une notable réduction pour l'ensemble des cédules : le tarif Payne avait atteint pour l'année 1912 une moyenne de 40 0/0 ; il avait taxé des importations d'une valeur de 759.209.915 dollars et fait percevoir 304.597.035 dollars. Le nouveau projet n'atteindrait que 29 0/0 selon les estimations du Comité ; celui-ci prévoyait que pendant douze mois des marchandises d'une valeur de 100 millions de dollars entreraient en franchise, que des importations d'une valeur de 800 millions de dollars seraient imposables, et que les douanes encaisseraient plus de 260.000 dollars.

Il est intéressant de se rendre compte, pour plus de précision, de la réduction du pourcentage opérée pour chaque cédule du tarif :

Sur la cédula chimique le taux moyen des droits avait été, pour les importations de l'année 1912, de 25 0/0 ; il était estimé, selon le projet du comité, à 19 0/0 pour les importations probables pendant une période de douze mois sous le nouveau tarif. Sur celle des poteries, le taux passait de 51 0/0 à 20 0/0. Sur celle des bois, le taux du Payne atteignait 12 0/0 ; le projet proposait l'admission en franchise. Sur celle du sucre, l'ancien taux était de 48 0/0 ; il serait de 35 0/0 pour les trois années suivant la promulgation de la loi, puis le sucre serait admis en franchise. Sur la cédula des produits agricoles et denrées alimentaires, le taux descendait de 29 0/0 à 17 0/0. On maintenait intactes les taxes sur les spiritueux, le tabac. Les droits sur les cotonnades passaient de 46 0/0 à 30 0/0 ; la laine et les lainages n'étaient plus taxés qu'à 18 0/0 au lieu de 56 0/0 ; les soieries, à 44 0/0 au lieu de 52 0/0 ; le papier et les livres, à 12 0/0 au lieu de 21 0/0. La dernière cédula, celle des « divers », était la seule qu'on eût élevée : le taux passait de 25 0/0 à 33 0/0, parce qu'on avait retiré d'autres cédules toutes les dentelles et broderies, pour les inscrire dans cette cédula au taux de 60 0/0, en tant qu'objets de luxe ; de même on avait accru la taxe sur les diamants, les fourrures et rassemblé tous ces articles dans ce paragraphe.

Enfin le projet créait, comme l'annonçait Underwood en terminant son discours, un impôt sur le revenu « afin que la grande richesse supportât sa juste part des far-

deaux de l'administration de l'Etat ». Cet impôt, par ses recettes estimées à 100 millions de dollars, comblerait le déficit des douanes qui serait environ de 70 millions de dollars.

En revanche, les nouvelles réductions douanières, assurait Underwood, développeraient vigoureusement l'industrie et le commerce américains.

§ 2. — Examen de l'œuvre du Comité des voies et moyens.

Le discours d'Underwood inaugura la discussion générale, qui se prolongea du 23 au 29 avril. Démocrates et Républicains prononcèrent tour à tour pendant ces sept jours de nombreux et fort longs discours. Ils faisaient ressortir les détails importants du tarif et montraient clairement quelle avait été l'œuvre du Comité des voies et moyens.

Le nouveau tarif introduisait de gros changements dans l'intérêt du consommateur.

1° Ainsi trois articles : le charbon, le bois, l'acier, sont essentiels aux industries et aux ouvriers, le charbon, qui sous le tarif Payne supportait un droit de 45 cents la tonne ou de 13 0/0 en équivalent *ad valorem*, était admis désormais en franchise. L'importance de cette mesure se comprenait aisément si l'on prenait garde qu'en 1912, les importations de charbon s'étaient élevées à

868.181 tonnes, qui toutes avaient payé la taxe intégrale. Grâce à cette exemption, les marchés de l'Est recevraient un charbon à meilleur marché, envoyé par les mines concurrentes canadiennes.

Le bois de charpente, qui payait en moyenne 8 0/0 sous la loi Payne et qu'en 1912 on importait pour une valeur de 19.757.000 dollars moyennant 1.705.000 dollars versés à la douane, entrerait en franchise et ce changement diminuerait le coût de construction de la maison et de la fabrique. La réduction de 23 0/0 à 12 0/0 du droit sur l'acier de structure aurait un effet analogue.

2° Il en était de même pour un autre article essentiel : les vêtements, c'est-à-dire en fait les lainages, les cotonnades, les chaussures.

L'allègement du droit sur les lainages qui, prétendaient les adversaires du projet, devait détruire cette industrie, sous le couvert jusque-là d'un tarif prohibitif, la forcerait à une réadaptation salubre, la placerait sur une base économique plus ferme. D'ailleurs, le projet présentait plusieurs concessions en faveur des filateurs : il admettait en franchise la plupart des produits chimiques et teintures dont l'industrie des lainages usait annuellement pour une valeur de 14 millions de dollars ; il exemptait la laine sur laquelle les industriels avaient payé pendant des années 45 à 50 0/0, immobilisant ainsi des milliers de dollars et voyant de ce chef leur coût de production s'accroître tellement qu'ils ne pouvaient aller

concurrencer sur les marchés étrangers, leurs rivaux, qui bénéficiaient de la franchise des laines brutes. Le nouveau tarif les mettrait à même de recevoir toutes les laines du monde, principalement celles d'Argentine et d'Australie, et d'acheter leur matière première au même prix que leurs concurrents français, allemands, anglais. Malheureusement les manufacturiers avaient si bien pris l'habitude d'attendre de la législation un appui qu'ils s'étaient convaincus que leur existence industrielle en dépendait : la réduction des droits, c'était pour eux la ruine. En fait, le tarif n'était qu'un facteur négatif ; l'effort individuel pourrait surmonter les difficultés inévitables et la lutte n'en développerait que mieux les forces de l'industrie nationale. Déjà en 1894-1895, années de mauvaises récoltes, où le changement de tarif avait été accompagné d'une dépression économique, les filateurs qui avaient continué à combattre avaient réussi à concurrencer l'étranger. En somme, le succès de l'industrie lainière, sous le tarif Underwood, dépendrait surtout de l'attitude des manufacturiers.

L'industrie des cotonnades bénéficiait, elle aussi, de la réduction des taxes sur les produits chimiques et teintures, dont elle consommait pour une valeur de 5 millions de dollars par an. Bien que les filatures américaines, grâce au coton à bon marché et aux métiers automatiques, pussent produire les cotonnades communes à aussi bas prix que les filatures étrangères, le nouveau tarif

frappait cependant les articles similaires importés d'un droit qui s'élevait suivant la qualité des tissus ; il tenait ainsi compte du désavantage des producteurs américains d'articles de belle qualité par rapport aux producteurs d'étoffes plus grossières.

D'autre part, le projet du comité admettait en franchise les chaussures et tous cuirs, peaux et matériaux entrant dans leur fabrication, et réduisait de 25 à 4 cents par livre le droit sur l'acide tannique. La puissante industrie américaine des chaussures était en effet capable de concurrencer victorieusement les producteurs étrangers sur leurs propres marchés ; un droit sur les chaussures lui eût donc été fort peu utile, tandis que les réductions des taxes sur les matières premières diminueraient le coût de production, augmenteraient les avantages des fabricants dans la lutte avec l'étranger.

3° Le bill Underwood proposait, afin d'obvier à l'accroissement du coût de la vie, de supprimer bon nombre des restrictions à l'importation des articles nécessaires à la vie ; il permettrait aux centres usiniers de Nouvelle Angleterre, qui souffraient surtout de la cherté des vivres, de faire venir leurs stocks de denrées alimentaires du Canada et d'autres pays étrangers. En effet, la consommation aux Etats-Unis était en train de rattraper rapidement la production, et l'importation des denrées alimentaires allait devenir bientôt une nécessité. Le nouveau tarif s'attachait à la faciliter. Aussi exemptait-il la plu-

part des viandes : lard, jambon, bœuf frais, mouton, veau, agneau, porc ; tandis que la loi Payne taxait à 4 cents par livre lard et jambon et à 16 0/0 les viandes fraîches. Cette réduction serait un grand avantage pour le consommateur. D'ailleurs, l'importance des Etats-Unis en tant qu'exportateurs de viandes diminuait chaque année, et les quantités exportées étaient insignifiantes en comparaison de la consommation nationale. L'Argentine et l'Australie étaient devenues les grands exportateurs de viande et les Etats-Unis ne pouvaient plus espérer les concurrencer sur les marchés européens. Au contraire, la prospérité nationale voulait qu'on tirât avantage de ces stocks étrangers. L'importation du bœuf et du mouton aux Etats-Unis, qui jusque-là avait été relativement minime, s'accroîtrait sans aucun doute avec la suppression du droit et amènerait une baisse appréciable des prix.

De plus, une réduction des droits sur le bétail de 27 0/0 à 10 0/0 permettrait aux éleveurs du Middle West d'introduire des « espèces de Mexico » et pousserait également à la baisse du prix de la viande. De même le droit sur la volaille morte était réduit de 5 cents à 2 cents par livre ; celui sur la volaille vivante, de 3 à 1 cent ; le poisson était exempt ; la crème, le lait, les pommes de terre admises en franchise ; les droits sur le beurre, le fromage, les œufs, les légumes et les fruits étaient réduits de 50 0/0. Comme le tarif faisait direc-

tement sentir son influence sur les prix de ces produits, on s'attendait que des relations commerciales plus faciles avec le Canada, leur grand producteur, apporteraient un bénéfice notable aux consommateurs des villes de l'Est.

Le droit sur le froment était réduit et la farine admise en franchise, car les Etats-Unis voyaient rapidement venir le moment où ils ne produiraient plus assez de froment pour fournir aux besoins de la population et où ils ne pourraient suppléer au déficit qu'en s'adressant au Canada.

Le droit sur le sucre était réduit et devait être supprimé trois ans après la promulgation de la loi, afin d'amener une réduction immédiate du prix de cet article.

4° Quant aux clauses administratives, le nouveau bill s'efforçait de donner à l'application du tarif plus de rigueur et d'efficacité, mesures nécessitées, disait le rapport, par la découverte récente de nombreuses fraudes. Les pouvoirs des fonctionnaires des douanes étaient notablement augmentés afin de leur permettre d'établir avec certitude les prix et valeurs des articles de fabrication étrangère et d'assurer ainsi une perception plus exacte des droits. Une importante addition était proposée pour écarter les tentatives de sous-évaluations : cette clause dite « clause contre le dumping » stipulait que dans le cas où des articles étrangers existant également aux Etats-Unis seraient exportés dans l'Union, si le prix réel

de vente compté à l'acheteur américain n'atteignait pas la juste valeur de marché du même article vendu par la consommation nationale dans le pays exportateur, les douanes lèveraient un droit additionnel de dumping de 15 0/0 sur la différence entre la valeur de marché normale et le prix de vente pour l'exportation ; ce droit s'appliquerait à toutes les marchandises taxées moins de 50 0/0.

Cette clause devait présenter plusieurs avantages : arrêter automatiquement toute tentative de dumping, donner plus de stabilité aux prix en décourageant l'étranger de jeter sur le marché américain de larges stocks en excédent, et par cette suppression des fluctuations artificielles des « valeurs de marché », permettre une estimation plus exacte des recettes douanières, enfin faire subir au Canada le traitement qu'il infligeait aux Etats-Unis depuis 1907, année où une clause semblable était entrée en vigueur dans la législation canadienne.

§ 3. — Les amendements du Sénat.

Le 29 avril, les débats généraux étaient clos, la discussion par cédules et articles commençait et se poursuivait jusqu'au 8 mai. Le 8 mai, la Chambre votait enfin le tarif tel que l'avait élaboré le Comité des voies et moyens et l'envoyait au Sénat. Le 12, celui-ci l'adressait à son comité des finances afin qu'il l'examinât et proposât ses amendements s'il y avait lieu.

Le Comité du Sénat l'étudia pendant deux mois, et après qu'un « democratic caucus » sénatorial, réuni du 21 juin au 7 juillet, eût approuvé ses décisions, rédigea son rapport qu'il envoya au Sénat le 18 juillet. Le lendemain, 19, le sénateur démocrate Simmons, de la Caroline du Nord, présentait au Sénat l'œuvre du Comité, expliquait par quels amendements il croyait devoir améliorer le projet de la Chambre.

On aurait pu craindre, semblait-il, que le projet libéral du comité de la Chambre eût été transformé en un bill à tendances protectionnistes. C'est qu'en effet, lors de l'élaboration des tarifs précédents, l'influence du Sénat avait été plus forte que celle de la Chambre et s'était exercée dans le sens de la protection : le petit nombre de ses membres, élus pour une plus longue période et par conséquent plus stables, faisait bloc. De plus, comme chaque Etat est également représenté, les sénateurs d'un Etat maigrement peuplé ont une puissance disproportionnée lorsqu'ils luttent pour les intérêts de leurs électeurs, et on ne peut négliger les votes des petits Etats mécontents. Aussi maintes fois avait-on vu de petits Etats comme le Washington, l'Idaho, le Montana, le Wyoming, le West Virginia, s'unir pour réclamer des droits sur le charbon et les peaux. Les grands Etats manufacturiers comme le Massachusetts et la Pennsylvania sentaient qu'il leur fallait concilier ce groupe formidable et leur concéder ces droits sur leurs produits pour obtenir

en retour leur adhésion aux bills protectionnistes. La politique du « log-rolling » ou des concessions réciproques s'étalait impudemment dans ces délibérations. On ne pouvait nier non plus que les sénateurs fussent étroitement subordonnés à de gros intérêts pécuniaires : les monopoles et toutes les industries qui pouvaient obtenir des faveurs du législateur avaient toujours trouvé au Sénat un gros appui.

Cette fois cependant ces craintes ne se réalisèrent pas ; ces fâcheuses manœuvres ne se reproduisirent pas ou n'eurent point de succès.

Le Comité des finances, dans son rapport, avait assuré d'abord qu'il approuvait complètement les grandes lignes et le but du tarif Underwood et ne désirait y apporter que des changements de détail « afin de mettre en œuvre plus avant l'établissement d'un tarif fiscal sur la base d'un taux de concurrence ».

Le comité proposait, entre autres, l'admission en franchise de certaines couleurs et teintures, comme l'indigo, en usage dans les industries des tissus, cuir et papier. Il exemptait aussi le ciment, taxé par la Chambre à 5 0/0. L'industrie américaine du ciment, disait le rapport, était en effet fort puissante, avait exporté en 1912 pour une valeur de 5 millions de dollars, alors que le pays n'avait importé de ce produit que pour 170.000 dollars ; d'ailleurs, le coût de production du ciment n'était pas plus élevé aux Etats-Unis que dans les autres pays du conti-

ment américain et, même placée sur un pied de libre-échange, cette industrie n'avait pas à craindre la concurrence avec les importations étrangères grevées de frais de port considérables.

Le fer en gueuse était également admis en franchise ; il en était de même pour le ferromanganèse afin d'aider les producteurs indépendants dans leur concurrence avec l'« United States Steel Corporation ». La conséquence logique de ces exemptions était des réductions notables sur la plupart des objets fabriqués en fer et en acier qui portaient le taux moyen sur la cédule à 18 0/0 au lieu de 21 0/0. Le droit sur les automobiles était réduit à 33 0/0 et 66 0/0 selon la valeur. L'industrie métallurgique en effet n'avait plus à craindre la concurrence étrangère ; alors que la production annuelle avait une valeur de 4.500 millions de dollars, les exportations atteignaient 306 millions de dollars et les importations étaient insignifiantes. Dans ces conditions, un droit moyen de 18 0/0 était encore un gros avantage artificiel qui s'ajoutait pour cette industrie à la situation favorable qu'elle devait aux merveilleuses ressources naturelles de l'Union.

Enfin le lin et le chanvre étaient transférés sur la liste libre en tant que matières premières ; le Sénat supprimait ainsi les droits fiscaux du tarif Payne que la Chambre s'était contentée de réduire. Sur cette cédule, le taux moyen passait de 22 0/0 à 15 0/0.

En résumé, le Comité du Sénat préconisait des réductions dans la moyenne des taux. Il en résulterait que les importations probables admises en franchise passeraient d'une valeur de 103 à 147 millions de dollars (calculée sur la base de 1912), et que le taux général moyen du tarif descendrait de 27 0/0 à 26 0/0. La moyenne du Sénat se trouvait donc être plus basse que celle de la Chambre. Par contre, les recettes probables seraient en diminution d'une dizaine de mille de dollars ; aussi proposait-il une taxe sur les marchés à terme sur les cotons conclus en bourse, c'est-à-dire sur des opérations fictives de spéculateurs.

D'autre part, le comité approuvait l'income tax, mais faisait de fortes réserves sur les clauses administratives telles qu'Underwood et ses collaborateurs les avaient rédigées. « Le comité, disait-il dans son rapport, a jugé les amendements de la Chambre bien trop radicaux ; il nous a semblé que les clauses administratives nous ramenaient un demi-siècle en arrière, étaient chaotiques et quelque peu déconcertantes. Nous avons pensé qu'il valait mieux laisser pour le présent la loi telle qu'elle est et créer un comité mixte des deux Chambres pour reviser, simplifier, codifier ces clauses et faire un rapport au Comité des voies et moyens pour le 1^{er} janvier prochain... Presque toutes les clauses de la Chambre que nous avons biffées étaient, constatait-il, des innovations. »

Le comité voulait atténuer les dispositions du bill

administratif, diminuer les pouvoirs arbitraires ou inquisiteurs donnés au secrétaire du Trésor, aux évaluateurs, aux experts, aux percepteurs. Il supprimait les paragraphes établissant des pénalités trop rigoureuses pour refus de la part des firmes étrangères de soumettre leurs livres à l'inspection des fonctionnaires de l'Union parce que, disait-il, elles « pouvaient préjudicier à des importateurs américains irréprochables et violaient, d'autre part, l'équité et l'égalité internationales ».

Il éliminait également la stipulation, prévoyant une détaxe de 5 0/0 sur les droits de douane à percevoir en faveur des marchandises importées sur navires américains. Cette mesure, outre qu'elle allait à l'encontre de de quelque vingt ou vingt et un traités avec des pays étrangers et n'avait pu être précédée de la dénonciation d'usage, était de nature à provoquer des rétorsions, nuisibles surtout pour les Etats-Unis dont la flotte marchande, peu nombreuse, souffrirait fort.

Enfin il faisait disparaître la clause contre le dumping dans la crainte qu'elle ne permît à un gouvernement peu libéral d'accroître de 15 0/0 les droits de douane ou d'imposer de ce droit additionnel de 15 0/0 tous les articles admis en franchise.

De sa propre initiative, le comité ajoutait une clause dite « de représailles » sur laquelle il attirait l'attention du Sénat : elle donnait au Président le pouvoir d'imposer des droits de représailles sur tous articles, spécifiés dans

une liste, importés par le pays qui infligerait aux Etats-Unis un traitement douanier défavorable. Le gouvernement pourrait ainsi répondre aux tarifs maxima étrangers, contre lesquels la majoration de 25 0/0 du tarif Payne s'était trouvée inefficace.

Le 19 juillet, le Sénat commença immédiatement la discussion des amendements. Elle ne fut pas aussi rapide que celle du bill tout entier à la Chambre. Les débats traînèrent, s'éternisèrent, remplirent toute la session d'été, au cours de laquelle une série interminable de discours hâtèrent fort peu les lents progrès de la nouvelle loi. Enfin, le 9 septembre, le Sénat se décida à adopter le bill amendé.

Il fallut alors nommer un Comité mixte de conférence, formé de membres des deux Chambres, qui tranchât les divergences d'opinion entre Sénat et Chambre. Il tint ses séances du 10 au 27 septembre et renvoya, le 29, à la Chambre le bill sous sa forme définitive.

§ 4. — Les décisions définitives du Comité de conférence.

Le 30 septembre, M. Underwood demandait aux députés de voter le bill douanier tel qu'il le leur présentait, revenu du Sénat et du Comité mixte. Il exposait rapidement les principaux changements qu'il avait subis au cours de ses déplacements.

Tel qu'il arrivait à présent devant la Chambre, le bill

établissait des taxes plus basses que le projet voté à la Chambre ou que celui voté au Sénat ; ce dernier avait réduit un certain nombre des droits du projet de la Chambre et en avait accru quelques autres ; sauf peu d'exceptions, les délégués de la Chambre au Comité de conférence s'étaient mis d'accord pour accepter les réductions du Sénat ; ceux du Sénat avaient consenti l'abandon d'à peu près la moitié des aggravations proposées, de sorte que le tarif dans son état actuel atteignait, suivant les calculs des experts, une moyenne de 26 0/0, c'est-à-dire plus basse que celle de n'importe quel bill présenté en l'espace de trois quarts de siècle. Les amendements plaçaient sur la liste libre beaucoup des objets nécessaires à la vie ou réduisaient encore les droits qui pesaient sur eux.

Voici quelles étaient les modifications du projet primitif :

Les délégués de la Chambre avaient accepté l'admission en franchise du ciment, celle du fer en gueuse, du ferromanganèse, d'un grand nombre d'objets manufacturés en fer et en acier, et toutes les réductions du Sénat dans la cédule des métaux. On avait adopté une nouvelle classification des automobiles qui paieraient 45 0/0 pour une valeur de 2.000 dollars au plus, 30 0/0 pour une valeur moindre.

Après examen de la cédule des produits agricoles, les délégués s'étaient ralliés à l'admission en franchise, selon le vœu du Sénat, du froment et des œufs, du bétail,

moutons et autres animaux domestiques pour l'alimentation.

La nouvelle classification du Sénat pour les cotonnades, d'après le nombre moyen de fils dans le tissu, plus simple et d'une application plus aisée, avait été adoptée ; les délégués de la Chambre avaient aussi approuvé l'aggravation du droit sur les fils de coton et certains tissus, qui constituait la seule élévation importante du tarif.

Le comité s'était entendu sur l'admission en franchise du lin, chanvre et jute, et sur la réduction de 5 0/0 du droit sur la toile et les articles en toile. D'autre part, les délégués du Sénat avaient renoncé à l'amendement sénatorial qui élevait considérablement les taux fixés par la Chambre sur les soieries et substituait aux droits *ad valorem* des droits spécifiques.

Quant aux clauses administratives, le Comité de conférence avait repris la clause de la Chambre, effacée par le Sénat, sur la détaxe de 5 0/0 en faveur des marchandises importées sur vaisseaux américains, mais en ajoutant cette condition : que rien dans la stipulation ne fût en conflit avec les traités existants.

L'amendement du Sénat sur l'inspection des livres des exportateurs étrangers par des fonctionnaires américains avait été accepté : il supprimait la clause de la Chambre qui autorisait le gouvernement à prohiber entièrement l'importation des marchandises des exportateurs étran-

gers qui s'étaient refusés à l'inspection de leurs livres, et instituait une autre pénalité sous forme d'un droit additionnel de 15 0/0.

Enfin les délégués de la Chambre s'étaient mis d'accord avec ceux du Sénat sur le rejet de l'« anti dumping clause » ; ils avaient cru devoir s'y résigner, eu égard à l'entière nouveauté de cette mesure et devant la détermination ferme du Sénat.

Après avoir communiqué à la Chambre ces décisions du Comité mixte, M. Underwood concluait, en prenant le pays à témoin, de ce que le parti démocrate avait loyalement tenu ses promesses au sujet du tarif.

La Chambre, le même jour, votait le bill Underwood-Simmons à une grosse majorité. Le 1^{er} octobre, le Sénat le votait à son tour. Enfin le 3, la signature du Président venait lui donner force de loi : elle entrait en vigueur dès le lendemain.

CHAPITRE V

ÉTUDE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TARIF

§ 1. — Textiles et tissus : cotonnades, lainages, soieries.

Les réductions de droit sur les cotonnades, paraissaient au premier abord fort importantes : le taux sur les fils de coton n'était que de 5 0/0 ; sur les toiles de coton ni teintes ni blanchies des qualités les plus communes, de 7 1/2 ; sur les qualités les plus belles, il s'élevait progressivement jusqu'à 25 0/0 pour les fils, et 27 1/2 0/0 pour les toiles unies. Un droit additionnel de 2 1/2 0/0 portait dans tous les cas sur les toiles blanchies, teintes, imprimées ou mercerisées. Le droit maximum sur les toiles se trouvait donc être de 30 0/0.

Sur la bonneterie ordinaire, le taux n'était que de 20 0/0, mais sur la bonneterie travaillée, les droits restaient élevés : 40 0/0 pour une valeur de 70 cents par douzaine, et 50 0/0 pour une valeur supérieure. On conservait ici le « système de barrière » consistant en une saute brusque de taux dès que l'article visé atteignait une certaine valeur, système autrefois fort employé et qu'on avait en 1913 presque complètement rejeté.

Les objets en coton travaillé étaient en général frappés d'un droit de 30 0/0 ; les gants de coton, d'un droit de 35 0/0.

Ces changements, qui dénotaient une baisse fort sensible, n'étaient cependant pour la plupart que nominaux. On sait que les Etats-Unis produisent les cotonnades grossières, qui sont un de leurs plus importants articles d'exportation, à aussi bon marché que n'importe quel pays ; ils n'en importent donc pas, sauf peut-être quelques rares spécialités. Quant aux articles de qualité moyenne qu'ils n'exportent pas, ils n'en importent que fort peu et n'en importeraient pas beaucoup plus, même sous un régime de libre-échange. Les nouveaux droits *ad valorem* de 1913 permettraient donc, semblait-il, aux manufacturiers américains, de conserver la parfaite maîtrise des marchés de l'Union.

En revanche, les articles de qualité supérieure paraissaient devoir affluer aux Etats-Unis en plus grand nombre qu'auparavant. Déjà, sous les tarifs antérieurs, leur importation avait persisté malgré les droits énormes ; il était probable que les taux actuels, notablement plus bas, la stimuleraient fort, et que les produits nationaux similaires se verraient quelque peu refoulés sur leurs propres marchés.

Il est intéressant de noter que les nouveaux droits, dans toute la cédule des cotonnades, étaient basés sur la valeur des articles. C'était là une transformation radicale.

C'est que l'adoption du système *ad valorem* était inévitable à cause des graves abus qui s'étaient glissés jusque-là dans l'élaboration des droits spécifiques. La cédula des cotons dans les tarifs précédents était extrêmement complexe, comprenait, et des droits variant selon le nombre de fils par pouce carré, de yards à la livre, le blanchiment, la couleur, la teinte, et un « système de barrière » suivant les valeurs, des plus minutieux. Seules les personnes familiarisées avec tous les détails de l'industrie cotonnière, les manufacturiers eux-mêmes, pouvaient se rendre compte de ce que signifiait exactement tout cet appareil compliqué. Ces derniers en avaient profité pour s'assurer non seulement une protection élevée, mais plus haute qu'on ne le leur aurait accordée, si l'on avait compris toute la portée des taux qu'ils suggéraient. Aussi en avait-on fini une fois pour toutes, en 1913, avec le système spécifique.

Quant au danger de sous-évaluation des importations, on le grossissait beaucoup. Il était peu à craindre avec les droits relativement modérés de la nouvelle cédula du coton ; il était probable que des droits de 30 0/0 *ad valorem* sur des articles d'une espèce type seraient aussi efficaces que de minutieux droits spécifiques pour lutter contre la fraude.

De plus importants changements sont à noter dans la cédula des laines et des lainages. En 1911 et 1912, on

avait proposé un droit de 20 0/0 sur la laine. En 1913, on revient délibérément à la mesure radicale de 1894 : à l'admission en franchise ; elle avait eu à cette époque peu de chance et les récriminations protectionnistes n'avaient permis de la laisser en vigueur que pendant 3 ans. Le 4 octobre, avait-on cependant décidé en 1913, l'admission en franchise de la laine devait s'appliquer immédiatement, sans aucune mesure transitoire. Par hasard, les circonstances étaient alors favorables à ce brusque changement : on avait prévu une grosse réduction et même l'abolition du droit depuis tant de mois que le marché lainier s'était adapté peu à peu à cette perspective ; les prix de la laine s'étaient depuis quelque temps fixés sur la base de son exemption.

Cette modification semble être une application du principe du libre-échange. Aucune des formules protectionnistes (outrancières chez les Républicains, modérées chez les démocrates) ne peut la justifier. Il était en effet impossible d'appliquer à l'élevage des mérinos le principe, prôné par les Républicains, de l'égalisation des coûts de production ; la commission douanière avait montré en 1912 qu'on ne pouvait apprécier avec précision les frais de production de la laine, soit dans les fermes ordinaires, soit dans les « ranches » spécialement consacrés à l'élevage, tant ils variaient suivant les différentes régions. De même le principe vanté des démocrates, du tarif de concurrence, ne pouvait être d'aucun

usage ; le droit sur la laine était déjà depuis longtemps un droit de concurrence, puisque les importations n'avaient jamais cessé, avaient même eu tendance à augmenter.

Ici donc on se décida nettement contre la protection, sans tenir compte d'aucun de ses arguments, malgré la perte fiscale qui devait en résulter.

Un corollaire nécessaire de l'exemption de la laine s'imposait : la suppression des droits spécifiques compensateurs sur les lainages. Comme en 1894, on les biffa du tarif. On ne conserva que les droits *ad valorem* spécialement protecteurs, mais en les réduisant de façon notable. Depuis 1897 et 1909, ils s'élevaient à 50 et 55 0/0. En 1913 on les abaissa jusqu'à 35 0/0 sur la plupart des tissus de laine : c'était le taux de l'act originel de compensation en 1867.

En théorie donc la réduction de la protection des lainages ne consista que dans la baisse du taux *ad valorem*. En fait, l'abolition du droit spécifique compensateur supprimait la protection occulte si importante qui s'ajoutait au profit du filateur à la protection officielle. Or, de tarif en tarif, les deux droits étaient devenus extrêmement élevés : ils équivalaient, dans l'ensemble, à 100 0/0 sur les quelques articles dont l'importation continuait, et jusqu'à 150 0/0 sur la plupart des tissus étrangers, que ces taux prohibitifs arrêtaient naturellement aux frontières.

La réduction signifiait donc une baisse soudaine de 100 0/0 et plus à 35 0/0 et moins. A première vue, une chute des prix sur le marché des lainages paraissait inévitable. Mais un simple raisonnement semblait prouver que le changement ne devait pas avoir grand effet : la baisse énorme des droits n'amènerait sans doute pas une baisse correspondante des prix ; les droits sur les lainages, en effet, avaient été prohibitifs pour la plupart des articles : aussi les lainages nationaux avaient-ils le champ libre et la concurrence des fabricants américains maintenait les prix à peu près au niveau fixé par leurs frais de production ; ceux-ci, il est vrai, étaient certainement plus élevés que ceux de l'étranger, mais sans doute le droit de 35 0/0 du nouveau tarif compenserait ces dépenses. Le changement aurait été ainsi purement nominal, simple substitution d'un droit protecteur efficace à un droit inutilement élevé, prohibitif.

Il semble donc que pour les lainages, les démocrates s'efforcèrent d'appliquer le fameux principe du tarif de concurrence. Les enquêtes de la commission douanière avaient fait ressortir qu'une taxe de 35 0/0 correspondait à peu près à la différence entre les coûts de production des filateurs américains et étrangers. Le nouveau droit permettrait ainsi à la plupart des producteurs nationaux de lainages bon marché de garder leur situation sur le marché américain ; mais les importateurs étrangers allaient peut-être pouvoir y jeter de grosses

quantités de lainages de belle qualité; qui refouleraient quelque peu les tissus similaires nationaux. En tout cas, les sinistres prédictions de désastre universel lancées par les protectionnistes ne semblaient pas, au dire des économistes modérés, devoir se réaliser.

Dans la cédula des soieries, on substitua, pour toutes les catégories de tissus, des droits *ad valorem* aux droits spécifiques, comme on l'avait fait pour les cotonnades. Le système complexe de 1909 avait en effet été combiné au cours de conférences des législateurs avec les manufacturiers et là encore, sous prétexte d'empêcher toute fraude, ils avaient adopté des droits extrêmement élevés, des classifications fort compliquées, afin d'arrêter les importations, de favoriser l'industrie américaine. Certes, il est évident que celle-ci ne peut déployer dans la fabrication des soieries la supériorité que lui confère dans d'autres branches industrielles son machinisme poussé au plus haut degré de perfectionnement. Les filateurs de l'Union, obligés de payer de gros salaires, n'auraient pu lutter à égalité avec leurs concurrents européens, dont la main-d'œuvre abondante se contentait de gains modiques. Mais ils avaient prétexté cette infériorité pour agencer les droits spécifiques de façon à s'octroyer par des droits souvent prohibitifs une protection fort élevée, en partie occulte. Les législateurs décidèrent d'abandonner ce système afin de n'être pas

contraints à recourir aux conseils et à la collaboration des intéressés ; ils revinrent aux droits *ad valorem*.

Cependant ils maintinrent les taux *ad valorem* à un niveau élevé : sur la plupart des articles, ils atteignirent 45 0/0 ; la réduction n'était donc pas, à beaucoup près, aussi forte que celle sur les lainages et cotonnades. Ils abandonnaient ainsi le principe du droit fiscal sur les objets de luxe et le principe de concurrence, puisque les droits restant prohibitifs pour beaucoup d'espèces de soieries, l'importation continuerait d'être fort restreinte, les recettes douanières guère plus fortes, et la protection des producteurs nationaux exagérée.

L'industrie de la soierie était en effet désormais assez prospère pour qu'on pût opérer une réduction sérieuse des droits. Pendant un demi-siècle elle avait joui d'une protection exceptionnelle. Aussi avait-elle grandi avec une rapidité extraordinaire, atteint un large développement et progressé quant à la qualité et la quantité de sa production. Peut-être peut-on voir là un exemple heureux de jeune industrie dont la protection a parfaitement réussi à assurer la croissance. Aussi semble-t-il qu'on eût pu en 1913, couronnant l'expérience par sa contre-épreuve, réduire brusquement les droits pour vérifier si l'industrie américaine était devenue assez forte et réellement indépendante pour se passer de protection, ainsi que le pensaient beaucoup d'économistes.

§ 2. — Le sucre.

A l'égard du sucre, on prit en 1913 une mesure radicale. Les démocrates jetaient ici leurs principes aux vents. Le nouveau tarif supprimait la classification d'après la nuance, taxait sur la base du degré polarimérique, réduisait temporairement le tarif antérieur dans la proportion de 25 0/0 et abolissait complètement tous droits sur le sucre brut comme sur le raffiné, à partir du 1^{er} mai 1916. Le droit transitoire de un cent 1/4 la livre au lieu de un cent 2/3 en 1897 et 1909, restait soumis à la réduction de 20 0/0 en faveur des importations de Cuba.

Ce changement progressif et prudent présentait des avantages évidents : tout d'abord la taxe sur le sucre rapportait tous les ans de gros revenus au Trésor. L'impôt sur le revenu, établi en 1913 pour compenser les moins-values des recettes douanières, conséquences des exemptions et réductions du nouveau tarif, ne donnerait pas avant quelques années son rendement maximum, ni même sans doute le rendement prévu ; entre temps la taxe sur le sucre, temporairement maintenue, comblerait le déficit, assurerait à peu près l'équilibre fiscal ébranlé.

Ensuite la suppression brutale du droit eût été grave pour les producteurs de sucre brut. Betteraviers de l'Ouest, planteurs de cannes de Louisiane, du Texas

s'étaient joints à ceux d'Hawaï, des Philippines, de Porto-Rico, de Cuba, dès l'élaboration du projet, pour élever un concert de plaintes acerbes, de récriminations amères contre cette mesure insensée qui allait les ruiner. Sous prétexte de s'affranchir des trusts américains des sucres, disaient-ils, on livrait sans défense le marché des Etats-Unis aux cartels allemands, à toutes les combinaisons des sucriers européens ; c'était la débâcle à bref délai pour l'industrie sucrière américaine. Sans doute ils prêchaient pour leur saint et il faut faire large la part des exagérations intéressées. Mais il est évident que l'exemption des sucres était un coup pour eux ; on l'atténuait quelque peu, en leur permettant, par une réduction progressive du droit, de s'adapter aux nouvelles conditions industrielles et de marché : politique d'autant plus sage que de gros intérêts — que le législateur était bien contraint de respecter, au moins dans une certaine mesure — se trouvaient engagés dans une industrie soutenue par des capitaux fort importants.

D'autre part, la suppression définitive de la taxe ne laissait pas d'être aisément défendable ; des arguments fort impressionnants, à la fois politiques et économiques, plaidaient pour elle. N'était-ce pas là diminuer notablement le coût de la vie ? Et qu'avait demandé d'autre la masse des électeurs ? On était en présence d'un produit universellement consommé dont le pauvre, pas plus que le riche, ne pouvait se passer ; la taxe avait longtemps

élevé son prix ; la suppression du droit le rendrait presque certainement meilleur marché. N'était-ce pas là pour les démocrates une excellente façon de tenir leurs engagements ? Il est vrai qu'en approvisionnant de sucre les Etats-Unis au meilleur marché possible, quelle que fût l'origine du produit, on appliquait strictement un principe libre-échangiste ; c'était se faire de rudes ennemis parmi les protectionnistes, mais on pouvait les amadouer en leur faisant observer que, sous les tarifs précédents, les planteurs d'Hawaï, de Porto-Rico et même de Cuba et des Philippines étaient parmi les gros bénéficiaires de la protection.

§ 3. — **Fer, objets en fer, peaux, poteries, faïences.**

Parmi les principales admissions en franchise, à côté de celle des denrées alimentaires (froment, farine, bétail, viande, œufs, lait, crème) et des matières premières comme le lin, le chanvre, le bois de charpente, le charbon, le ciment, le papier — tous articles dont nous avons parlé — on peut s'arrêter sur celle du fer. Le tarif exemptait le minerai, les saumons, débris et plaques de fer, les lingots d'acier, les fils de fer, les rails d'acier et tous les instruments agricoles : charrues, herses, moissonneuses, etc.

Il semblait probable qu'on n'importerait pas ces articles, que leurs prix ne baisseraient pas. Les Etats-Unis

les produisent à meilleur marché que l'étranger, et ce sont des articles de grande exportation. Ainsi en 1912, l'importation du fer partiellement travaillé avait atteint la valeur de 6 millions de dollars, tandis que l'exportation dépassait 62 millions. On achevait ainsi le processus commencé dès la guerre civile, d'extinction de droits protecteurs désormais inutiles.

Cependant quelques faibles droits *ad valorem* frappaient certains objets manufacturés en fer, s'élevant à mesure que le produit s'éloignait de l'état brut : 5 0/0 sur le fer en barre, 8 0/0 sur les barres d'acier, 10 0/0 sur les formes de structure, 15 0/0 sur la tôle étamée, 20 0/0 sur les tubes et tuyaux, et 20 0/0 pour tous articles non autrement spécifiés. Le législateur savait que ces mesures libérales ne gêneraient certainement aucun producteur national.

Les peaux étaient exemptes depuis 1909 ; on pourrait dire que cette matière première l'avait toujours été depuis 1872, si en 1897 un léger droit de 15 0/0 ne les eût frappées sur la demande des représentants des Etats d'élevage. En 1909, la discussion avait été chaude ; des sénateurs avaient demandé le maintien du droit, mais la Chambre et le président Taft avaient obtenu sa suppression. Il en fut de même en 1913 ; on en avait de bonnes raisons. Les Etats-Unis qui font beaucoup d'élevage importent cependant chaque année de grandes quantités de

peaux. C'est que la demande de cuir est considérable, la consommation de chaussures, harnais, ceintures étant énorme. Dans ces conditions, un droit de douane eût été absurde : il ne se fût justifié ni par la protection d'une industrie à ses débuts, ni par l'espoir d'une baisse de prix obtenue grâce au stimulant octroyé à la production nationale. De plus, on avait remarqué que le droit de 15 0/0 avait eu son plein effet de 1897 à 1909. Les peaux importées et les peaux nationales se concurrençant sur le même marché, le prix du stock national comme du stock étranger avait haussé de tout le montant de la taxe. Le législateur fit donc bien d'éviter cette faute en rejetant ce droit en 1913.

La cédule des poteries et faïences ne comprit pas dans le nouveau tarif d'importantes réductions. Elle est cependant intéressante à examiner. Les faïence et vaisselle ordinaire payaient 35 0/0 au lieu de 55 0/0 en 1909 ; celles de couleur et ornementée 40 0/0 au lieu de 60 0/0. Les porcelaines supportaient un droit de 50 0/0 et 55 0/0, alors qu'en 1909 elles étaient taxées à 55 0/0 et 60 0/0.

Les articles de qualité inférieure — faïence et vaisselle — produits en grandes quantités aux Etats-Unis, se trouvaient fort protégés ; les droits restaient si élevés même que pour beaucoup d'articles ils étaient prohibitifs. Sans doute les importations n'avaient pas été jusqu'ici absolument négligeables, mais en somme les ma-

nufacturiers nationaux avaient été et continueraient de rester maîtres du marché américain, grâce à cette barrière douanière. Il est certain que dans ces conditions on aurait pu, sans danger pour l'industrie américaine, abaisser beaucoup plus ces droits.

Quant à la poterie de belle qualité, à la porcelaine, les droits élevés préexistants étaient presque intégralement maintenus. Les importations avaient toujours été considérables, tandis que les Américains ne produisaient guère ces articles. Les droits étaient donc surtout fiscaux et les législateurs les maintenaient à un niveau relativement élevé parce qu'ils frappaient des articles de luxe.

§ 4. — Aperçu synthétique.

En résumé, de l'étude des diverses mesures du tarif Underwood, on peut dégager six principes que les législateurs paraissent avoir suivis assez fidèlement :

1° L'exemption des denrées alimentaires les plus importantes ;

2° L'exemption des matières premières ;

3° L'exemption des articles de grande exportation, tels qu'outils agricoles, fer, rails, machines à écrire, chaussures. C'est la sanction officielle des progrès industriels et particulièrement métallurgiques des Etats-Unis. Commencée par les tarifs antérieurs, cette évolution douanière se poursuivra sans doute à l'avenir à mesure que

la protection de nouvelles industries sera devenue inutile ;

4° La réduction des droits sur les produits des trusts, mesure qui bien qu'énoncée bruyamment ne fut esquissée qu'avec timidité, peut-être parce que le législateur n'a pas voulu laisser à la concurrence étrangère le soin de résoudre l'inquiétant et complexe problème des trusts ;

5° L'aggravation des droits sur les produits de luxe, dont le but était à la fois de tirer de grosses recettes des « spécialités » que les Etats-Unis ne produisent pas, et de protéger contre la concurrence les industriels américains, notablement inférieurs à leurs rivaux dans ces catégories d'articles (cette dernière considération était certainement la plus importante des deux) ;

6° La réduction des droits pesant sur les articles que les Etats-Unis n'importaient pas. Les législateurs se sont efforcés d'attirer ces marchandises, dont le Trésor tirerait un revenu appréciable, sans toutefois laisser cette concurrence nouvelle écraser les producteurs nationaux. Ils semblent avoir voulu par là amener les industriels à reconnaître qu'une telle protection était surannée, leur inspirer confiance en eux-mêmes, et faire saillir le peu d'importance relative d'un tarif douanier.

CHAPITRE VI

LES LOIS COMPLÉMENTAIRES

§ 1. — Le bill administratif.

L'adoption presque générale des droits *ad valorem* est une des caractéristiques du tarif de 1913. A maintes reprises, l'administration des douanes américaines s'était plainte des nombreuses fraudes des importateurs que permettait le système *ad valorem*, et Taft avait institué un comité de fonctionnaires du Trésor chargé de recommander les améliorations qu'ils jugeraient devoir remédier à ces inconvénients. Aussi le législateur de 1913 a-t-il voulu donner aux fonctionnaires investis de la perception des droits tous les pouvoirs nécessaires pour empêcher ou punir toute tentative de sous-évaluation des marchandises entrant aux Etats-Unis. Il révisa donc avec la plus grande minutie les sections administratives du tarif qui dataient de l'act Mac Kinley de 1890, et dont les lois Dingley et Payne s'étaient contentées d'amender quelques détails ; il va s'en dire que ce remaniement ne fit que renforcer des règlements déjà fort

rigides et fort rigoureux. On a vu que la Chambre outrepassa même la mesure, si bien que le Sénat, effrayé de la brutalité des réformes, en élimina plusieurs et en proposa de plus douces et modérées ; le Comité de conférence avait alors tranché le différend par des compromis entre les deux méthodes.

Voici quels étaient les grands traits des règlements promulgués le 3 octobre sous le titre de « loi pour simplifier les lois relatives à la perception des impôts ».

L'expéditeur devait joindre aux marchandises importées des factures indiquant l'époque et le lieu de l'achat, le vendeur, le prix véritable (comprenant tous les frais) ou la valeur sur le marché en monnaie de la place d'importation et contenant une description détaillée des articles envoyés ; elles devaient être dressées en trois et même quatre exemplaires.

En outre, il fallait présenter ces factures au consul américain du lieu d'où la marchandise était expédiée, et on exigeait le serment pour certifier l'exactitude des valeurs inscrites.

A l'arrivée dans le port américain, une déclaration d'entrée était prescrite ; s'il n'y avait pas de facture, une déclaration sous serment de la valeur réelle de la marchandise devant le receveur était nécessaire.

D'ailleurs les factures ne liaient pas la douane qui pouvait provoquer l'expertise, si le caractère des produits paraissait infirmer les déclarations. Si ces factures

et déclarations étaient reconnues fausses ou frauduleuses, l'importateur était passible de peines sévères, soit d'une amende ne dépassant pas 5.000 dollars, soit d'un emprisonnement de moins de 2 ans, soit des deux peines cumulées, au choix du tribunal. De plus, les marchandises étaient saisies ou l'importateur condamné à en payer la valeur au gouvernement des États-Unis.

Ce tribunal était composé d'experts. L'importateur mécontent de leur décision pouvait demander contre-expertise à un conseil de neuf experts généraux, nommés par le gouvernement, qui exerçaient des fonctions à la fois judiciaires et inquisitoriales et fixaient presque arbitrairement la valeur des marchandises. Leurs pouvoirs discrétionnaires, puissamment renforcés par la nouvelle loi, leur permettaient d'interroger toute personne en état de les renseigner, et de frapper d'une amende élevée celles qui se refuseraient à obéir à leur injonction. Un recours était possible contre leur jugement : l'appel à la Cour des douanes.

D'autre part, toute personne ou toute société s'occupant de l'expédition des marchandises dirigées sur un port de l'Union devait soumettre, à toute réquisition ses livres, papiers, comptes concernant la valeur de ces articles, à l'inspection d'un enquêteur accrédité par les États-Unis. En cas de refus, le secrétaire du Trésor frappait leurs marchandises d'un droit additionnel de 15 0/0. On sait que la Chambre avait proposé une peine plus

sévère encore : la prohibition d'importation ; mais les protestations les plus vives avaient éclaté dans tous les pays et, en particulier, la Chambre de commerce de Paris avait indiqué qu'une semblable exigence de la part des Etats-Unis paraissait en contradiction avec les principes du droit international.

D'autres stipulations visaient, non plus des formalités administratives minutieuses, mais des mesures douanières plus générales. Ainsi :

La protection de l'industrie américaine contre les primes étrangères à l'exportation ; un droit additionnel, équivalent au montant net de cette prime, frapperait tout produit primé à son entrée aux Etats-Unis ;

La prohibition d'importation de bestiaux de l'espèce bovine atteints de maladies contagieuses ;

L'admission en franchise des articles destinés à être réexportés dans les six mois ;

Le remboursement d'un drawback égal au montant des droits payés, à l'exportation des objets manufacturés, dans la fabrication desquels étaient entrés des articles ayant acquitté les droits à l'importation ;

L'admission en franchise des matériaux de construction des navires ;

L'octroi d'une détaxe de 50/0 sur tous droits aux marchandises importées par des navires construits aux Etats-Unis et appartenant à des citoyens américains (clause qui d'ailleurs ne pouvait s'appliquer en raison

des engagements contenus dans les divers traités de commerce de l'Union) ;

L'institution d'un régime de faveur pour les Philippines dont les produits naturels seraient admis en franchise aux Etats-Unis.

Enfin la loi prévoyait la conclusion de traités de commerce : le Président des Etats-Unis recevait l'autorisation et le pouvoir de négocier avec les nations étrangères des accords commerciaux, dans lesquels des concessions mutuelles seraient faites en vue de faciliter les échanges et d'assurer dans l'avenir l'expansion réciproque des relations commerciales ; avant d'entrer en vigueur, ces arrangements devaient être soumis au Congrès pour être ratifiés.

Que faut-il penser de ces dispositions ? Certes, quelques-unes sont fort rigoureuses et, dès leur promulgation, quelques publications économiques européennes les avaient jugées très sévèrement : *La Réforme économique* publiait plusieurs articles sur les vexations de la douane américaine, les investigations indiscretes entreprises par les organisations consulaires américaines, et les poursuites nombreuses intentées par l'administration de l'Union aux commerçants français devant les tribunaux douaniers des Etats-Unis. Elle reproduisait même, le 7 novembre 1913, quelques critiques émises par M. Méline : « Il semble que le Gouvernement et le Parlement des Etats-Unis, après avoir fait des conces-

sions dans leur nouveau tarif, aient pris peur et voulu, pour se consoler, conserver le moyen de les annuler à volonté en reprenant d'une main ce qu'ils donnent de l'autre. Le moins qu'on puisse dire de la nouvelle législation douanière des Etats-Unis est qu'elle marque un nouveau pas vers le régime d'arbitraire entre les mains de l'administration américaine. »

M. Yves Guyot, dans le *Journal des Economistes*, disait, sur un ton plus modéré, à propos de l'inspection des livres des importateurs par les fonctionnaires américains : « Ces dispositions sont excessives, permettent aux agents des Etats-Unis des vérifications de prix de revient qui pourraient être utilisées par les concurrents américains. »

Les fonctionnaires de la douane américaine, naturellement, ne voyaient pas les choses sous le même jour ; ils pensaient qu'il était nécessaire d'empêcher la concurrence déloyale, les importateurs de bonne foi d'être victimes de ceux de mauvaise foi et qu'il fallait, pour ce but, boucher toutes les fissures que pouvait présenter une muraille douanière édifiée surtout en vue de l'application d'un système spécifique.

Un des adjoints au secrétaire du Trésor sous le gouvernement de Taft, M. James F. Curtis, qui avait été à même de se rendre compte, par ses propres yeux, des difficultés que la douane américaine avait à surmonter, passa en revue dans un article publié dans le *Quarterly*

Journal of Economics de novembre 1913, les réformes insérées dans les nouvelles sections administratives du tarif : exigences plus nombreuses imposées par la douane aux importateurs quant aux renseignements à fournir, aggravations des pénalités pouvant les frapper, examen possible de leurs livres, règles plus précises de procédure devant les tribunaux d'experts, renforcement des pouvoirs de ces derniers, prohibition de paiement d'honoraires de transaction aux avoués chargés de poursuivre le gouvernement en remboursement de droits indus, paiement de droits de protestation. De ces dernières mesures, il attendait une diminution fort notable de l'énorme masse des litiges douaniers ; il espérait que les dossiers du Conseil des experts généraux, que gonflaient jusqu'ici plus de cent mille réclamations par an, dont beaucoup, disait-il, avaient pour but de susciter des procès fictifs dans l'intérêt des producteurs nationaux, ne contiendraient plus que des procès intentés par des importateurs de bonne foi.

Sa conclusion était que « les fardeaux imposés aux importateurs honnêtes, qui désirent exécuter la loi dans sa lettre et son esprit, n'ont pas été grandement accrus ». Mais il avouait d'autre part qu'« on a pris des mesures énergiques contre les importateurs malhonnêtes, à qui on fera sentir, avec bien plus de vigueur qu'on ne l'a fait jusqu'ici, que la loi est faite pour être obéie, et non pour qu'on s'en joue. »

Que donneraient dans la pratique ces réglementations incontestablement plus sévères et minutieuses que les lois administratives précédentes, dont, pourtant, les exportateurs européens, anglais, français ou allemands, se plaignaient déjà vivement ? On pouvait espérer que la douane américaine comprendrait que ces formalités constitueraient, par l'incessant ennui de leurs multiples tracasseries, une grosse entrave aux échanges entre les Etats-Unis et l'étranger, et qu'elle prendrait le parti de ne pas les appliquer dans toute leur rigueur brutale, d'autant plus que le législateur n'avait pas semblé tenir compte de ce fait que les droits *ad valorem*, dans la plupart des cas, ne dépassaient pas 30 0/0 et ne donnaient par conséquent pas aux importateurs de grandes tentations de tromper le fisc en sous-évaluant leurs marchandises, comme le faisaient les droits *ad valorem* bien plus élevés des tarifs précédents.

§ 2. — L'institution de l'Income Tax.

La loi douanière du 3 octobre 1913 contenait une clause prévoyant l'établissement d'un impôt sur le revenu. Il n'en existait pas auparavant aux Etats-Unis, mais un impôt semblable avait été une première fois créé au lendemain de la guerre de Sécession, et perçu de 1862 à 1871 ; voté à nouveau en 1894 pour une période de cinq ans, on l'avait attaqué pour inconstitutionnalité et

un arrêt de la Cour suprême l'avait annulé. Aussi en 1913 son introduction n'alla-t-elle pas sans longues discussions, et nécessita même une modification constitutionnelle. Cependant les législateurs américains ne semblaient pas vouloir réformer profondément le système de législation fiscale en vigueur, en se ralliant à une nouvelle conception doctrinale. Si le parti démocrate avait résolu de proposer ce remaniement, c'est que la nécessité le contraignait d'accroître les ressources budgétaires fort diminuées par la réduction des taxes douanières. Celles-ci en effet fournissaient avant 1913, bon an mal an, environ 1.600 millions de francs (près de 320.000 dollars) sur un budget total de 5 milliards de francs (1 milliard de dollars). Comme, d'autre part, sur des recettes intérieures de 1.700.000 francs (345.000 dollars) les postes rapportaient 1.300 millions de francs, les impôts directs n'existaient pour ainsi dire pas ; les démocrates jugèrent commode d'en établir un afin de combler le vide creusé dans le Trésor par l'allègement du tarif.

Le nouvel impôt sur le revenu était un impôt global, basé sur la déclaration des contribuables. Il se divisait en impôt sur le revenu des particuliers (ou income tax) et impôt sur le revenu des sociétés (ou corporation tax). Le premier se subdivisait en taxe normale et taxe additionnelle. Le taux de l'impôt normal sur les individus et de la taxe sur les sociétés était de 1 0/0.

La loi prévoyait une large déduction à la base de l'impôt: les revenus inférieurs à 3.000 dollars étaient exemptés. L'impôt additionnel (qui ne s'appliquait pas aux revenus des sociétés) s'ajoutait à l'impôt normal pour un revenu individuel supérieur à 20.000 dollars; son taux était progressif, s'élevait de 1 0/0 à 6 0/0 à mesure que le revenu montait de 20.000 à 500.000 dollars; puis, au-dessus de ce chiffre, il restait fixé à 7 0/0. L'impôt frappait les revenus individuels de tout citoyen, quel que fût son lieu de résidence, et ceux des étrangers résidant aux Etats-Unis; il s'appliquait également au revenu net de toute propriété, industrie, profession libérale, commerce exercé ou possédé aux Etats-Unis par des personnes résidant ailleurs. Enfin la déclaration du montant brut du revenu, avec indication des déductions prévues, était obligatoire chaque année.

Cet impôt ne rapporterait pas même, estimait-on, le dixième des ressources totales du budget. Le gouvernement espérait, lors de l'adoption de la loi Underwood-Simmons, en tirer environ 100 millions de dollars. Mais les prévisions budgétaires, établies pour l'année fiscale (du 1^{er} juillet 1913 au 30 juin 1914), se contentaient d'en fixer le rendement probable à 87 millions de dollars dont 33 pour la « corporation tax » et 54 pour « l'income tax », ce qui aurait suppléé à peu près aux recettes douanières, qui passeraient sans doute de 319 millions de dollars à 270 millions de dollars.

CHAPITRE VII

LA VÉRITABLE PORTÉE DU TARIF DE 1913

Ce nouveau tarif, autour duquel les hommes politiques américains firent tant de bruit, tant de réclame, tant de promesses d'une vie meilleure, d'une organisation industrielle plus saine, plus féconde, d'une expansion commerciale plus vaste, qu'en pensaient, à l'époque de sa promulgation, les gens compétents et notamment les économistes qui se plaçaient à un point de vue tout de désintéressement et d'impartialité ?

L'un des plus en vue, spécialiste des questions douanières, M. F. W. Taussig, constatait que l'Act de 1913 produisait le plus grand changement dans le système douanier américain subi depuis la guerre civile et qu'il inaugurerait, non pas le libre-échange, mais une grande diminution de la protection. Cependant il était hors de doute, se hâtait-il d'ajouter, que la plupart des réductions de 1913 seraient sans effet réel ; elles consistaient dans l'abaissement de droits qui avaient été prohibitifs ou dans l'abolition de droits qui avaient été nominaux. Leurs conséquences probables sur l'industrie et sur les

prix avaient donc été extrêmement exagérées par les politiciens, pour qui le tarif était devenu un tremplin électoral. Ces modifications du système douanier n'exigeraient la réadaptation que d'une petite partie de l'organisation industrielle américaine. Et par cela même, elles ne pourraient que fort peu contribuer à la baisse des prix. Il fallait s'attendre à voir déçu l'espoir d'une diminution réelle du coût de la vie.

Dans ces conditions, on pouvait se demander s'il valait la peine de faire ces changements? Certainement, répondait M. Taussig, ne fût-ce que pour cette raison qu'on pouvait raisonnablement en attendre la destruction de cette superstition, d'après laquelle toute prospérité dépendait du maintien d'un rigide tarif protecteur. Sans doute la crise de 1907 et la période de dépression qui avait suivi avaient quelque peu ébranlé cette superstition. Mais on l'avait tellement cornée aux oreilles du public, on avait lancé tant de tonitruantes prédictions d'un désastre général, d'un effondrement de toutes les entreprises manufacturières en cas de réductions, qu'il fallait prouver que l'organisme industriel était tout à fait capable de survivre à cet élagage général du tarif.

Il fallait aussi reconnaître, toutes réserves faites, que si les réductions n'étaient pas d'aussi grande importance pour les industries nationales que les deux partis politiques le croyaient, elles n'en étaient pas moins appelées à avoir une grosse influence sur le système protection-

niste. L'act de 1913 manifestait un changement net de dessein et d'attitude au sujet de la politique douanière. Ce changement était plus important que celui opéré en 1894 : non seulement en 1913 la laine et le sucre étaient exempts, mais il y avait nombre d'autres additions notables à la liste d'admission en franchise et de sérieuses réductions de droits sur presque tous les objets fabriqués. Il fallait remonter aux lois douanières de 1847 et 1857 pour trouver une échelle de droits aussi modérée. Parler du nouveau bill comme introduisant le libre-échange complet aurait été absurde, mais on pouvait fort bien le considérer comme inaugurant une politique de protection très modérée et ouvrant la voie, pour plus tard, à d'autres changements dans la même direction : un tel libéralisme, vis-à-vis du système commercial de l'Union, semblait mieux s'accorder avec les tendances des Etats-Unis que le protectionnisme rigide des tarifs de 1890, 1897, 1909, car il visait le développement, non de ces manufactures qui dépendent anxieusement de la protection douanière, mais de celles capables de concurrencer, dans le pays et au dehors, sur un pied d'égalité ou à peu près, les rivaux étrangers.

En somme, pensaient les personnalités compétentes en octobre 1913, le nouveau tarif ne causerait pas de désastres, ne produirait pas de merveilles, mais on pouvait espérer qu'à la longue il tremperait et fortifierait les industries nationales.

TROISIÈME PARTIE

LES EFFETS DU TARIF UNDERWOOD-SIMMONS

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIERS RÉSULTATS ÉCONOMIQUES

Pendant que les débats législatifs se poursuivaient encore au Capitole, les premiers effets du futur tarif se faisaient déjà sentir. Dès le mois de juillet 1913, alors que la loi était encore au Sénat, on constatait que d'énormes quantités de marchandises arrivaient dans les ports des Etats-Unis, s'accumulaient dans les entrepôts. Leurs importateurs se préparaient à les en faire sortir, aussitôt le tarif voté, à payer les droits aux nouveaux taux réduits, et à les jeter sur le marché. Ils se contentaient, en attendant ce moment propice, de retirer des magasins les quantités strictement nécessaires aux besoins des consommateurs. Aussi les recettes douanières

marquaient-elles, de semaine en semaine, un déficit croissant. En revanche, un remarquable mouvement commercial se préparait pour l'automne, et il était certain que de nouvelles et considérables importations afflueraient dès la signature du tarif.

Cependant les producteurs nationaux se trouvaient empêchés de passer des contrats à long terme, leurs acheteurs américains pensant que les modifications du tarif abaisseraient de beaucoup les prix de détail, et ils en souffraient fort. L'instabilité présente, l'incertitude de l'avenir avaient causé quelques déconfitures. Mais on pouvait déjà noter une excellente conséquence de la loi projetée. Les manufactures textiles, en prévision de l'invasion prochaine du marché américain par les articles anglais et continentaux, faisaient un gros effort pour améliorer leurs modèles afin d'être à même de concurrencer l'étranger.

Comme il était à prévoir, la promulgation de la loi, le 3 octobre, fut en effet le signal d'une intense activité commerciale. Naturellement les entrepôts dégorgèrent des masses considérables de marchandises emmagasinées, dont la valeur atteignait au 3 octobre 1.750 millions de francs, c'est-à-dire 4 ou 500 millions de plus qu'aux époques correspondantes des années précédentes ; mais les importations totales ne submergèrent nullement les marchés, ainsi que l'avaient prédit les pessimistes et les adversaires des réductions douanières, et leur accroisse-

ment ne fut pas suffisant pour donner de l'anxiété aux producteurs nationaux.

Les filateurs de coton de Nouvelle-Angleterre, inquiets des conséquences possibles du tarif nouveau sur leur industrie, tinrent une « Convention » à Atlantic City : une impression d'optimisme confiant s'en dégagait, car il y fut démontré que les filatures de coton pourraient aisément, sous le tarif Underwood, continuer à fabriquer les tissus des qualités les plus communes, qui constituaient plus de 90 0/0 de leur production normale. Il ressortait de la comparaison des prix dans le district anglais du Lancashire et dans la Nouvelle-Angleterre, qu'il y aurait fort peu de profit — si même il y en avait — à importer de Grande-Bretagne aux Etats-Unis des cotonnades communes. Et d'ailleurs pour les tissus de qualité supérieure, l'avantage des producteurs anglais était peu marqué. Aussi, à la fin d'octobre 1913, alors que le tarif était en vigueur depuis un mois, toutes les filatures de coton américaines marchaient-elles à plein.

A vrai dire, il n'en était pas de même pour les filateurs de laine. Bien que les nouvelles taxes ne dussent s'appliquer qu'au 1^{er} décembre, elles ne changeraient rien à leur situation, établie depuis quelque temps sur la base des modifications annoncées. Or ils ne se trouvaient plus soutenus par le législateur qui les avait si longtemps protégés. Quelques filatures de peu d'importance cependant, qui fabriquaient des lainages de belle qualité,

avaient dû fermer. Pourtant la majorité des manufacturiers pensait que grâce à l'admission en franchise de leur matière première, la laine, ils pourraient affronter avec fermeté les nouvelles conditions industrielles.

Dans les autres branches de l'industrie textile, les manufactures de soierie et filatures de toiles, qui continuaient à jouir d'une protection à peu près aussi grande que sous le tarif Payne, n'étaient pas touchées.

Sur les marchés métallurgiques, on annonçait une baisse de prix de 50 francs par tonne sur les produits les plus lourds ; l'United States Steel Corporation voulait ainsi arrêter les importations ; la puissante combinaison affirmait qu'elle était résolue à conserver sa suprématie, comme par le passé, avec les nouvelles taxes, et qu'elle pensait le faire sans difficulté.

La suppression du droit sur les produits alimentaires avait des effets immédiats et fort avantageux pour le consommateur. Des importations considérables de viandes du Canada et d'Australie avaient inauguré une large expansion des échanges avec ces pays, qui ne pouvait que croître avec l'ouverture du canal de Panama. Alors les produits australiens ne resteraient plus sur la côte du Pacifique, mais pourraient affluer sur les rives de l'Atlantique

De grandes quantités de farine canadienne avaient franchi la frontière depuis la mise en vigueur du nouveau tarif et largement approvisionné les marchés américains, compensant la manœuvre des fermiers de l'Union,

qui gardaient leurs farines dans l'espoir d'une hausse future du prix.

Cependant, dès le mois de décembre de 1913, on constatait qu'une stagnation générale régnait sur le marché américain. Le monde des affaires paraissait en suspens, les valeurs étaient instables, la proportion entre l'offre et la demande des matières premières et des objets fabriqués avait brusquement changé depuis l'admission en franchise de la plupart des produits bruts. De là un déséquilibre fâcheux. De plus, beaucoup de manufacturiers appréhendaient l'afflux des importations sur lesquelles les droits étaient réduits, et leurs incertitudes arrêtaient chez eux toute initiative, brisaient l'expansion normale de leurs industries ; ils attendaient de pouvoir vérifier jusqu'à quel point leurs rivaux étrangers envahiraient le marché national.

En mai 1914, ce malaise économique persistait aux Etats-Unis et semblait trop général pour qu'on pût l'attribuer uniquement au nouveau tarif. Des symptômes inquiétants se faisaient jour : les recettes des chemins de fer étaient nettement en baisse, la « mortalité industrielle » plus élevée que jamais, les bénéfices de la Steel Corporation fort bas, les opérations des « Clearings » stationnaires, et les transactions à la Bourse des plus réduites. La mise en vigueur du tarif de 1913 n'avait décidément pas, au moins jusque-là, déclenché l'intense activité commerciale à laquelle on était en droit de s'attendre.

CHAPITRE II

LES EFFETS DU TARIF SUR LES IMPORTATIONS ET SUR LES INDUSTRIES NATIONALES AU 30 JUILLET 1914

§ 1. — Données statistiques générales.

L'année 1912-1913 qui précéda immédiatement la mise en vigueur du tarif avait été des plus favorables au point de vue commercial. Elle accusait une avance de 421 millions de dollars pour le commerce extérieur, sur les chiffres de l'exercice précédent. Le progrès était d'autant plus remarquable qu'il correspondait à un accroissement effectif des échanges et ne résultait pas seulement de la hausse universelle des prix ; en outre, il succédait à d'autres augmentations importantes des deux exercices précédents qui avaient gagné respectivement 281 et 275 millions de dollars sur les années antérieures.

Les importations, en 1912-1913, avaient atteint 1.812.500.000 dollars et les exportations, 2.466 millions. L'écart dont bénéficiaient les exportations était donc de 653 millions de dollars, un des plus importants qui aient été enregistrés. La balance du commerce était donc des plus favorables.

Dans ces conditions, on pouvait se demander, en octobre 1913, si le nouveau tarif allait jeter le trouble dans ce brillant tableau de prospérité commerciale, ou bien au contraire en agrandir encore les perspectives. Les partisans du libre-échange, à qui du reste tous les espoirs semblaient permis, avaient annoncé avec un optimisme inébranlable que la législation démocrate libérale permettrait aux échanges extérieurs d'achever de briser les cadres trop étroits, où les avait enfermés un protectionnisme rigide et désuet, et, partant d'une base plus large et plus ferme, de s'élancer vigoureusement à la conquête des marchés étrangers.

Qu'a donc donné l'exercice allant du 1^{er} juillet 1913 au 30 juin 1914 ? Il permet assez bien de se rendre compte des effets du tarif puisque, dès le second semestre de 1913, les travaux législatifs étaient assez avancés pour que le monde commercial américain sût à peu près à quoi s'en tenir sur les modifications douanières imminentes : naturellement il avait aussitôt agi en conséquence, cherché à s'adapter le mieux et le plus vite possible aux nouvelles conditions économiques. D'autre part, l'exercice prit fin un mois avant qu'éclatât la guerre européenne, qui bouleversa profondément les relations commerciales américaines avec toute l'Europe : dès lors, l'expérience douanière ne se poursuivit plus normalement, les importations européennes qui formaient la grosse part des importations de l'Union se trouvant soudain presque complètement arrêtées.

Une comparaison des exercices 1912-1913 et 1913-1914 fournira donc sur les résultats du tarif Underwood des indications aussi précises qu'on peut en obtenir en pareille matière, toujours si complexe et délicate.

En 1913-1914, le commerce extérieur des Etats-Unis atteignit 4.258.504.805 dollars, en baisse sur celui de 1912-1913 de 40 millions de dollars. Les importations, avec une valeur de 1.893.925.657 dollars étaient, il est vrai, en hausse de 80 millions de dollars ; mais par contre, les exportations descendaient à 2.364.579.148 dollars, marquant une chute de 100 millions de dollars et une plus-value sur les importations de 470 millions de dollars seulement.

De ces premiers éléments de comparaison, on peut immédiatement déduire que les réductions de droits et surtout les nombreuses additions à la liste libre ont développé les importations. Quant à la baisse légère des exportations, il est vraisemblable qu'elle est due à la dépression économique générale de 1914 (indépendante de toute législation douanière) et aussi aux tâtonnements des industriels qui, dans la période d'adaptation, eurent à faire face tant bien que mal à une situation nouvelle pour eux, à s'habituer à la diminution d'une protection séculaire.

Si l'on examine les grandes catégories des statistiques officielles, on constate que les denrées alimentaires, tant brutes et animales que partiellement ou complètement

manufacturées, sont entrées pour une valeur de 475.591.950 dollars en 1913-1914 contre une valeur de 406.138.651 dollars en 1912-1913 ; elles marquent donc un accroissement de plus de 69 millions de dollars à l'actif de l'exercice 1913-1914.

C'est là un résultat voulu et espéré par les législateurs, qui inscrivirent la plupart de ces denrées sur la liste libre pour en accélérer et élargir l'importation.

D'autre part, on n'avait importé que pour 632 millions 865.860 dollars de matières premières, qui se trouvaient en diminution de 1 million de dollars sur les 633.224.443 dollars de 1912-1913. Le ralentissement des commandes des manufacturiers prudents, inévitable dans une période d'adaptation douanière et de stagnation industrielle, explique cette chute.

Enfin, les articles partiellement manufacturés et destinés à être finis dans les usines américaines n'entraient que pour une valeur de 319.275.488 dollars, accusaient une baisse de 29 millions de dollars sur les 348 millions 886.253 dollars de l'exercice précédent :

Encore une conséquence de la dépression commerciale aux Etats-Unis et à l'extérieur. En revanche, la valeur des importations d'articles manufacturés prêts à être consommés s'élevait à 449.318.214 dollars, c'est-à-dire 39 millions de plus qu'en 1912-1913. Les industriels étrangers avaient donc, dans une certaine mesure, profité des réductions de droits pour augmenter leurs envois d'objets fabriqués sur les marchés américains.

§ 2. — Les importations de matières premières et de denrées alimentaires. Situation de l'industrie sucrière.

Entrons dans le détail de ces grandes catégories qui viennent d'être passées sommairement en revue. Et d'abord, parmi les matières premières — dont l'importation, en raison du malaise économique, est restée à peu près stationnaire — on constate cependant que les laines brutes, grâce à l'admission en franchise, sont entrées pour une valeur de 53 millions de dollars au lieu de 35 millions. Les chiffres apportent ici une nouvelle preuve de la prospérité de l'industrie lainière. En 1913-1914, la production américaine a été de 296 millions de livres de laines, et l'importation de 246 millions de livres, alors qu'en 1909-1910, année la plus belle qu'ait vue cette industrie, la production avait été de 328 millions de livres et l'importation de 264 millions. La consommation de laine atteignit en 1913-1914 : 541 millions de livres, au lieu de 588 en 1909-1910. Enfin, si l'on ne fait état que des laines de belle qualité, la consommation fut de 439 millions de livres en 1913-1914, contre 468 en 1909-1910. La différence est donc fort minime entre les résultats et disparaît si l'on tient compte de l'extraordinaire prospérité de l'année 1909, où la consommation de laine dépassa de 20 0/0 la moyenne des trois années précédentes.

Il faut d'ailleurs noter, en témoignage de l'activité des filatures américaines en 1914 sous le nouveau régime, que les deux tiers des importations de laine arrivèrent pendant la seconde moitié de l'exercice 1913-1914, après réduction du droit sur les tissus de laine, en vigueur à partir du 1^{er} janvier. En juillet, on annonça de Londres que c'étaient les grosses quantités de laine commandées par les filateurs américains qui maintenaient les prix. Aux Etats-Unis, alors, les prix atteignaient un niveau rarement dépassé au cours des 20 dernières années. De ces faits ressortait la vitalité de l'industrie lainière américaine.

Parmi les autres matières premières, on peut citer les peaux dont l'importation avait passé de 117 millions de dollars en 1912-1913, à 120 en 1913-1914, les soies s'élevant de 84 à 100 millions de dollars ; les fibres textiles et végétales, de 49 à 54 millions de dollars ; le minerai de cuivre, de 9 à 10 millions de dollars. En revanche, les importations de charbon s'abaissaient de 4 à 3 millions de dollars et celles de coton, de 22 à 19 millions de dollars.

Si l'on passe aux denrées alimentaires, on remarque immédiatement que les produits tropicaux : sucre, thé, café, chocolat, épices, fruits, noix et huiles, qui depuis longtemps constituent la grande masse des denrées importées, comptent pour près des trois quarts de la valeur

totale des importations de produits alimentaires, qui atteint 475 millions de dollars. Beaucoup dénotent des accroissements significatifs : le chocolat s'élève de 17 à 20 millions de dollars ; les fruits et noix, de 42 à 53 millions de dollars ; les huiles, de 38 à 47 millions de dollars. D'autres denrées marquent des hausses bien plus remarquables encore : les « breadstuffs », c'est-à-dire les céréales et leurs composés, ont plus que doublé et passent de 16 à 36 millions de dollars, faisant d'un seul coup un bond de 20 millions de dollars. Le poisson passe de 15 à 18, les légumes de 11 à 15 millions de dollars. Mais surtout les viandes fraîches entrent pour plus de 17 millions de dollars, dont 15.424.000 dollars pour le bœuf seul ; viandes et produits de laiterie réunis montent de 14 à 38 millions de dollars ; enfin viandes, produits de laiterie et bétail pris ensemble s'élèvent de 38 à 94 millions de dollars.

Sans exagérer l'importance de ces importations de viande, qui ne sont que peu de chose en comparaison de l'énorme consommation des Etats-Unis, il est fort intéressant de noter, en face de la diminution de leur bétail depuis une douzaine d'années, cette hausse appréciable et rapide de l'importation d'un approvisionnement de viande fraîche, dont l'Union avait grand besoin. Les économistes américains ne croient pas que la concurrence, fût-elle la plus libre possible avec la production étrangère, puisse causer aucun dommage à l'agriculture

des Etats-Unis. Aussi étaient-ils très satisfaits de cet accroissement d'importation (tout en ne l'attribuant pas entièrement à l'action de la nouvelle loi) et pensaient-ils que le législateur avait agi en sage en ouvrant largement le marché américain aux denrées canadiennes et argen-
tines.

Avant d'indiquer quelques données essentielles sur les effets du tarif Underwood sur l'industrie sucrière, il est bon de dépeindre sommairement la situation de cette industrie aux Etats-Unis en 1912-1913, à la veille de la promulgation du bill.

Au point de vue de la consommation du sucre, les Etats-Unis occupaient le premier rang dans le monde. En 1913, ils avaient absorbé 3.743.139 tonnes ou 85,5 livres de sucre par tête. Il y a 40 ans, en 1884, cette consommation était seulement de 1.252.366 tonnes, ce qui donnait 51 livres par tête.

On sait que les Etats-Unis tirent surtout les stocks considérables de sucre, qui leur sont nécessaires, de leur propre territoire et de l'île de Cuba.

Mais la production continentale des betteraviers de l'Ouest, des planteurs de Louisiane et du Texas, était elle-même renforcée par les sucres de canne de quelques possessions américaines : Hawaï, Porto-Rico, les Philippines. En 1912, Louisiane et Texas avaient fourni 257.194 tonnes ; les Etats betteraviers, 516 851 tonnes ; Hawaï,

526.281 tonnes ; Porto-Rico et les Philippines, 417.488 tonnes. Cuba, à lui seul, envoyait 1.664.863 tonnes, et l'étranger seulement 106.340 tonnes.

Ces dépendances américaines de Cuba, Porto-Rico, Hawaï, des Philippines, sont en effet merveilleusement aptes à la production de la canne. Ces îles faisaient une âpre concurrence aux raffineurs européens sur le marché des Etats-Unis, et elles étaient encore fort loin d'avoir atteint leur rendement maximum ; certaines d'entre elles n'en étaient encore qu'aux premiers pas dans l'industrie sucrière. Si Cuba était en pleine expansion industrielle, si Porto-Rico achevait de se couvrir de plantations, par contre les Philippines offraient à la culture du sucre d'immenses ressources, à peine exploitées. Les conditions naturelles, le climat généreux, le sol fécond des Antilles, si propices à la canne, la large protection octroyée par les Etats-Unis, après chaque annexion, sous forme de franchise ou de droits réduits s'opposant aux tarifs élevés payés par les importateurs européens, la brève distance les séparant des ports américains, avaient accéléré leur développement. Elles voyaient s'ouvrir devant elles un splendide avenir, et leurs progrès immenses, au début du xx^e siècle, semblaient faire prévoir qu'après avoir refoulé les producteurs européens sur les marchés américains, elles chercheraient à envahir les marchés où ces derniers, jusqu'alors, étaient maîtres incontestés.

Les sucres indigènes et de Cuba entraient principalement dans la consommation des Etats-Unis sous forme de raffiné dont l'« American Sugar Refining Company » fournissait environ 35 0/0 ; les raffineurs indépendants, 47 0/0 ; les fabriques de sucre de betterave de l'Union, 17 0/0 ; les sucreries d'Hawaï, 0,35 0/0, et enfin les raffineurs étrangers, l'infime proportion de 0,05 0/0. L'industrie sucrière américaine tendait donc à se constituer sur des bases de plus en plus normales, à se libérer complètement des conditions de monopole. Vers 1890, lors du tarif Mac Kinley, le « Sugar Trust » était arrivé à la domination du marché, au contrôle des prix, englobait toute la raffinerie ; en 1913 il était bien déchu de son ancienne omnipotence ; il n'était qu'une des plus vastes entreprises de raffinerie, et loin d'étrangler les concurrences, laissait (bon gré, mal gré) librement se développer à ses côtés les organisations rivales, qui déjà l'emportaient sur lui par l'importance de la production.

D'autre part, la raffinerie américaine, qui pendant longtemps avait dû compléter les sucres bruts indigènes par des bruts étrangers, européens surtout, avait, au cours de l'histoire douanière des Etats-Unis, lutté sous la protection des tarifs contre les raffineurs européens. Grâce aux méthodes de la grande industrie concentrée aux procédés perfectionnés de fabrication, elle s'était développée rapidement sous la toute-puissante direction du fameux trust du sucre. Durant les premières années du

xx^e siècle, son importance grandissante, l'accroissement prodigieux de la production du sucre brut indigène lui avaient permis d'évincer peu à peu les raffineurs européens du marché américain.

Cependant cette industrie sucrière, si fortement constituée, eut d'abord fâcheusement à souffrir de la réduction de 25 0/0 de la taxe et de la perspective de son abolition complète. Au printemps de 1914, un découragement profond régnait parmi les planteurs de la Louisiane, de Hawaï, de Porto-Rico. Les actions des sociétés sucrières avaient subi une dépréciation considérable. Depuis deux ans déjà, nombre de plantations d'Hawaï n'avaient pas fait de dépenses d'améliorations sous la menace d'un tarif qui s'annonçait fort défavorable aux intérêts sucriers. La Louisiane qui, en 1913, avait produit 292.698 tonnes avec 153 fabriques, avait laissé sa production diminuer, passer à 242.700 tonnes, et le nombre de ses fabriques en activité tomber à 149.

De même les betteraviers s'étaient émus. La campagne 1913-1914 avait vu 71 fabriques produire 647.506 tonnes de sucre réparties entre le Colorado, la Californie, avec chacun plus de 15.000 tonnes, puis le Michigan, l'Idaho, l'Utah, le Nebraska, l'Ohio, par ordre d'importance.

Ensuite le découragement avait produit ses effets : 11 fabriques avaient fermé, et la campagne 1914-1915 s'annonçait mal.

Aussi les producteurs espéraient-ils que le tarif transitoire serait maintenu au 1^{er} mai 1916. Un de leurs représentants, le sénateur Broussard, avait déposé une résolution tendant à la suspension de la clause du tarif Wilson exemptant le sucre ; il alléguait que l'income tax n'avait rapporté que 28 millions de dollars au lieu de 70 et laissé un déficit de 42 millions de dollars. Dans ces conditions il serait difficile, disait-il, de renoncer aux 40 ou 50 millions de dollars que procurait annuellement au Trésor la taxe sur le sucre.

§ 3. -- Les importations d'objets fabriqués. La situation des grandes industries nationales des lainages, des cotonnades, de la métallurgie.

La hausse des importations d'objets fabriqués — il est bon de le faire remarquer tout de suite — n'a nullement confirmé les prévisions pessimistes des protectionnistes, qui prétendaient qu'une véritable inondation de ces articles allait, une fois la barrière douanière abaissée, submerger le marché américain et ruiner les industries nationales. D'ailleurs, cette augmentation n'était que de 40 millions de dollars pour une année de dépression, alors que pendant l'exercice si prospère de 1912-1913 et sous le haut tarif Payne Aldrich, un semblable accroissement avait atteint 48 millions.

L'analyse des divers facteurs de cet accroissement

permet de se rendre compte de son importance et de ses effets sur les différentes branches de l'industrie américaine.

Les importations de lainages s'élevaient de 18 millions de dollars, montant de 16 à 34 millions de dollars. Cependant les nouveaux taux n'étaient entrés en vigueur que le 1^{er} janvier 1914 et la laine brute avait été exemptée depuis le 1^{er} décembre. Mais la réduction était des plus importante (de 83 à 35 0/0 en moyenne). Aussi les tissus et vêtements de laine (qui payaient respectivement en 1912, 94 et 99 0/0) étaient entrés pendant les sept premiers mois de 1914 : les tissus, pour une valeur de 10.879.000 dollars, les vêtements, pour 5.602.000 dollars, alors que pendant les sept mois correspondants de 1913, on n'avait importé des premiers que pour 2.853.000 dollars, et des seconds, que pour 2.697.000 dollars.

Les intéressés craignaient de subir un dommage sérieux du fait de leurs concurrents européens. Or le *Bulletin de l'Association nationale des filateurs de laine*, qui s'était montré des plus pessimistes, démontrait, en juillet 1914, que les tissus importés ne jouissaient pas de la faveur du public et peignait le mécontentement des acheteurs déçus par la qualité inférieure des articles étrangers dont on ne trouvait la vente que grâce à leur bon marché.

Bien plus, l'*American Wool and Cotton Reporter*, dans

son numéro du 19 mars 1914, après deux mois et demi de fonctionnement des nouveaux droits, déclarait « qu'au lieu de la dépression aiguë prévue par ceux qui prédisaient la ruine complète de cette industrie, la grande majorité de nos filatures était en grande activité, travaillant à plein horaire, et devait compléter leur personnel par une main-d'œuvre auxiliaire ».

Sans doute, beaucoup de filateurs s'étaient plaint constamment, durant les premiers mois de 1914, de stagnation commerciale, mais cette fâcheuse situation n'était pas particulière aux Etats-Unis. L'Association nationale des filateurs de laine avait fait le relevé des machines actives et inactives pour une période allant du 1^{er} décembre 1913 au 1^{er} juin 1914 et avait conclu que toutes les espèces de machines, sauf celles à tisser les lainages, avaient été plus actives en juin qu'en décembre. Contre un accroissement de machines à tisser inactives de 22 0/0 au 1^{er} décembre à 25 0/0 au 1^{er} juin, on constatait une diminution notable des machines inactives : de 26 0/0 à 18 0/0 pour les machines à filer ; de 24,9 0/0 à 24,6 0/0 pour les grands métiers ; de 27 0/0 à 25 0/0 pour les petits métiers, de 32 0/0 à 28 0/0 pour les métiers à tapis ; de 21 0/0 à 19 0/0 pour les cardes ; et de 23 0/0 à 15 0/0 pour les peignes. Ces pourcentages, faisait-on remarquer, n'étaient pas tout à fait aussi hauts que les estimations correspondantes des journaux spéciaux des centres lainiers anglais.

Plus encore, le nouveau tarif avait contribué au développement de la vente à l'étranger des lainages américains. Il était à peine en vigueur que l'*American Woolen Company* établissait une agence à Londres afin de poser les bases d'un commerce d'exportation. Le rapport de 1913 de cette compagnie disait « qu'en face du changement de politique économique des Etats-Unis, il avait paru nécessaire de se rendre compte, une fois pour toutes, si les lainages américains pouvaient ou non se vendre à l'étranger ». Les protagonistes du tarif Underwood-Simmons n'auraient certes pas pu demander un témoignage plus significatif en faveur de leur politique.

Bref les nouveaux taux, qui étaient entrés en vigueur pendant une période de stagnation, avaient rempli le dessein du législateur en invitant les importations de tissus et de vêtements de laine à s'accroître. Il semble d'ailleurs que les producteurs anglais aient subi une grosse déception devant l'insignifiance de l'augmentation de leur volume d'affaires, de même que les importateurs américains se sont fort étonnés de la qualité médiocre des articles européens. D'autre part, l'industrie américaine avait progressé d'une façon constante, et à l'ouverture des hostilités, se trouvait dans une meilleure forme qu'auparavant.

On n'irait pas jusqu'à dire que son adaptation aux nouvelles conditions était complète, mais elle avait progressé avec une aisance remarquable et fort peu de gêne,

si l'on pense aux désastres qu'on se serait cru en droit d'attendre après 50 ans de protection illimitée. La prédiction faite en janvier 1914 dans l'*American Wool and Cotton Reporter* par le président de l'« United States Worsted Company » s'était vérifiée de point en point : « L'opinion unanime est que l'industriel américain, tout au moins pour certaines classes d'articles, sera capable de tenir bon contre tous nouveaux venus ; ce sera surtout vrai pour les filatures les mieux agencées, dirigées économiquement et produisant des articles consciencieux de qualité, style, fini supérieurs, qui conviennent au marché américain. »

Il faut noter seulement que l'expérience a été interrompue par la guerre européenne, qui est venue arrêter toute concurrence étrangère.

L'industrie des cotonnades ne souffrit pas non plus des modifications douanières. En juin 1914, elle avait plus de broches en activité qu'en juin 1913, et sa consommation de coton s'était élevée de 15.000 balles, ainsi que l'annonçait l'*American Wool and Cotton Reporter* du 23 juillet. En juillet, on se plaignit, de l'insuffisance de main-d'œuvre, qui se fit si aiguë en août, que les filatures ne pouvaient donner tout leur rendement sans dépasser l'horaire habituel.

Les importations de cotonnades s'étaient accrues légèrement, de 4 millions de dollars, passant de 66 millions en 1912-1913 à 70 en 1913-1914. Celles d'articles trico-

tés, en particulier, avaient presque doublé, atteignant 5.672.000 dollars en 1913-1914.

Les fabricants de vêtements de dessous avouaient, en juillet 1915, qu'après s'être fort effrayés de la concurrence européenne, ils n'en avaient nullement été gênés, bien que leur protection fût réduite de moitié. Ces industries étaient donc des plus prospères.

Les importations d'articles en fer et en acier s'étaient abaissées, sous le nouveau tarif, dans l'ensemble : leur valeur passait de 33 millions de dollars en 1912-1913 à 31 en 1913-1914. Cependant quelques catégories spéciales, comme la coutellerie, marquaient un accroissement.

Les métallurgistes avaient peu à peu découvert que la diminution de leur protection ne leur causait aucun mal. Ils avaient déjà déclaré, à plusieurs reprises, lors des audiences du Comité des voies et moyens, en 1913, qu'ils ne craignaient pas pour l'instant les résultats immédiats des réductions douanières, parce que les aciéries du monde entier étaient alors en pleine activité, mais que, lors de la dépression que causerait l'abaissement des droits, le concurrent étranger les submergerait. En mars 1914, le journal *l'Iron Age*, tout en constatant que, jusque-là, les importations n'avaient pas grossi, attribuait ce fait à la stagnation économique, qui forçait à acheter avec parcimonie dans le pays et à l'extérieur, et ne laissait pas d'exprimer ses craintes pour

l'avenir ; il prévoyait un désastre pour la prochaine période de prospérité dont sauraient profiter les industriels étrangers ; il prétendait que les importations futures empêcheraient les prix américains de s'élever au niveau nécessaire pour procurer aux métallurgistes le moyen de renouveler et d'améliorer leur matériel. C'étaient là des appréhensions vaines et, en juillet, la même publication annonçait que « les machines européennes n'envahiraient pas sérieusement le marché américain ». Les gens compétents s'en étaient doutés.

On pourrait en dire autant pour la plupart des autres industries : les importations de cuir et d'objets en cuir ne s'étaient élevées que de 18 à 25 millions de dollars ; celles de soieries, de 30 à 39 ; celles de verreries, de 6 à 8 ; d'objets en bois, de 61 à 62. Par contre, celles d'objets en cuivre avaient baissé de 45 à 40 millions de dollars ; celles de fourrures, de 24 à 14 ; celles de porcelaines étaient restées stationnaires, au chiffre de 10 millions de dollars.

Si donc quelques manufacturiers avaient passé par des jours d'anxiété, et si beaucoup s'étaient vus contraints à des réadaptations délicates, il était évident qu'aucune grande industrie américaine n'avait été sérieusement touchée et endommagée par une réduction douanière quelconque.

CHAPITRE III

LES EFFETS DU TARIF SUR LE COMMERCE DES PAYS ÉTRANGERS AVEC LES ÉTATS-UNIS ET EN PARTICULIER SUR LE COMMERCE DE LA FRANCE

§ 1. — Grandes régions et principaux pays.

Pour compléter l'étude des conséquences du tarif de 1913, jetons un coup d'œil sur les statistiques présentant les importations aux États-Unis groupées suivant les grandes régions, ou les pays d'où elles viennent. La comparaison des exercices 1912-1913 et 1913-1914, l'observation des différences qu'ils présentent font ressortir plus clairement les effets du bill Underwood-Simmons. Mais il faut procéder ici avec quelque méfiance et se garder d'attribuer au tarif l'entière responsabilité de tous les changements constatés : il serait dangereux d'oublier qu'un tarif de douane n'est après tout qu'un facteur d'importance minime parmi les conditions économiques qui régissent le commerce extérieur d'un pays.

L'Amérique du Nord, qui avait envoyé à l'Union en 1912-1913 pour 361 millions de dollars de ses produits,

lui en a expédié pour 427 en 1913-1914. Cet accroissement de 66 millions de dollars est d'autant plus considérable et significatif qu'il succède à un bond antérieur de 27 millions. C'est qu'en effet, les exportations du seul Canada aux Etats-Unis ont passé de 120 à 160 millions de dollars, grâce aux réductions des droits sur les semences et le papier, aux nombreuses admissions en franchise des denrées alimentaires (viandes et céréales), qui constituent la plus grosse part des articles d'exportation du Canada ; d'autre part, les importations venant du Mexique se sont élevées de 77 à 92 millions de dollars, et les denrées tropicales favorisées par le tarif américain ont probablement fort contribué à ce progrès ; enfin Cuba a exporté aux Etats-Unis pour 131 millions de dollars contre 126 en 1912-1913, grâce aux facilités d'accès offertes à ses sucres.

Les exportations de l'Amérique du Sud, de l'Asie, de l'Océanie, de l'Afrique, sont restées à peu près stationnaires. Cependant l'Argentine a vendu aux Etats-Unis, en 1913-1914, pour 45 millions de dollars contre 26 en 1912-1913, car ses envois de viandes, peaux et laines se sont fort accrus ; et le Japon a expédié à l'Union pour une valeur de 107 millions de dollars, contre 91 en 1912-1913, de marchandises dont les denrées alimentaires et plus particulièrement tropicales forment la plus grande part.

En 1912-1913, il était venu d'Europe, aux Etats-Unis,

pour 892 millions de dollars de marchandises. En 1913-1914, il en est venu pour 895 : donc les exportations européennes, tout au moins dans l'ensemble, n'ont pas progressé. L'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, en sont restées au même point que l'année précédente ; la Russie marque même une légère baisse. C'est qu'en effet, le nouveau tarif douanier américain ne leur était guère favorable, et le maintien ou même l'aggravation des lourds droits pesant sur les objets de luxe n'était pas fait pour inciter l'Europe à vendre beaucoup plus aux Etats-Unis que sous les anciens tarifs.

§ 2. — La France.

Cependant la France inscrit à son actif une hausse de 136 à 141 millions de dollars pour son commerce extérieur avec les Etats-Unis en 1913-1914. Avant d'analyser cette hausse, il n'est pas inutile de rappeler brièvement où en étaient, lors de la promulgation du tarif de 1913, les relations diplomatiques entre la France et les Etats-Unis au point de vue commercial.

On sait que la France était, depuis la loi du 29 mars 1910, liée avec l'Union par une convention commerciale ; elle lui accordait en échange du tarif minimum américain, c'est-à-dire du tarif Payne Aldrich de 1909, son tarif minimum, révisé par la loi de 1910, pour 92 espèces de marchandises et consentait à maintenir, pour 23 autres

espèces, le tarif général de 1892 antérieurement en vigueur. Concessions assez importantes, surtout si l'on considère que le tarif Payne Aldrich était fort élevé et faisait disparaître les avantages dont le commerce français bénéficiait, d'après les tarifs précédents. Mais il faut se rappeler que le Gouvernement des Etats-Unis avait, lors de la promulgation du tarif Payne, le 31 octobre 1909, dénoncé tous les arrangements antérieurs : ceux du 27 janvier 1893, qui avaient concédé le tarif minimum français aux conserves de viandes, fruits de table et bois communs américains contre l'admission en franchise des sucres, mélasses, peaux brutes françaises par le tarif Mac Kinley — l'accord du 28 mai 1898 réduisant le tarif américain pour les eaux-de-vie, spiritueux, champagne, vins mousseux et non mousseux — et les arrangements du 20 août 1902 et 28 janvier 1908 qui avaient étendu ces avantages aux produits des colonies des deux Etats : l'Algérie, pour la France, Porto-Rico, pour les Etats-Unis.

En outre, les Etats-Unis avaient menacé de leur tarif maximum, c'est-à-dire des taux du Payne augmentés de 25 0/0 de la valeur des marchandises, les produits des pays auxquels une proclamation du Président n'aurait pas déclaré applicable le tarif minimum, et qui ne leur accordaient pas un traitement réciproque équivalent aux concessions de ce tarif minimum. Aussi la France, qui en 1909 préparait la révision de son tarif, avait dû consentir aux Etats-Unis quelques avantages, fussent-

ils unilatéraux, afin d'obtenir le même traitement que ses concurrents. Il eût été, en effet, désastreux pour son commerce d'exportation de commencer une guerre de tarifs avec les Etats-Unis et de voir s'élever soudain la barrière du tarif maximum américain, qui eût prohibé complètement toute importation de ses produits. De là, la convention de 1910 qui, en 1913, se trouvait encore en vigueur. Aucune nouvelle convention n'avait encore été conclue entre les deux pays quand la guerre européenne éclata.

Les documents statistiques de l'administration des douanes sur le commerce de la France permettent d'étudier dans leur détail, et mois par mois, les exportations françaises aux Etats-Unis.

Si on prend les six premiers mois de 1914 pour les comparer aux six mois correspondants de 1913, l'effet du tarif américain sur le commerce français d'exportation aux Etats-Unis ressort clairement. Sans entrer dans de trop minutieuses recherches, on peut signaler que la France, profitant de diverses réductions de droits, a envoyé, pendant le premier semestre de 1914, pour 207.972.000 francs de marchandises contre 197 millions 958.000 francs dans le premier semestre de 1913, ce qui donne un accroissement de 10 millions de francs en six mois. Parmi les principaux gains, notons surtout : 5 millions de francs contre 2 (semestre de 1913) pour la

soie et bourre de soie ; 1.700.000 francs contre 800.000 fr. pour les fils ; 39 millions contre 34 pour les tissus de coton ; 12 millions de francs contre 4 1/2 pour les tissus de laine ; 26 millions contre 18 pour les tissus de soie ; 8 millions contre 3 1/2 pour le papier et les applications de papier ; 3 millions 1/2 contre 1 1/2 pour la bijouterie fausse ; 5 millions contre 3.900.000 pour les tabletterie, broserie, bimbeloterie, éventails.

En revanche, on peut noter des chutes assez importantes, la plupart dues sans doute aux relèvements des droits sur les articles de luxe, pour lesquels la France est un des principaux fournisseurs des Etats-Unis. Les exportations françaises de plumes de parure s'étaient abaissées de 8 à 6 millions 1/2 de francs ; celles d'essences végétales et parfums, de 4 millions 1/2 à 1.700.000 fr. ; celles de vins, de 6.400.000 francs à 3.800.000 francs ; celles de poterie, verres et cristaux, de 6 millions de francs à 3.700.000 fr. ; celles de tissus de lin et chanvre, de 2.500.000 francs à 780.000 francs ; celles de lingerie et vêtements confectionnés, de 13 à 11 millions de francs ; celles de pelleteries préparées, de 7 millions 1/2 à 2 millions 1/2 de francs.

Tout en ne nous étant pas franchement défavorable, le tarif américain de 1913 ne nous avait donc octroyé aucun gros avantage.

CHAPITRE IV

LES FAITS ÉCONOMIQUES QUI SE DÉGAGENT DE CES RÉSULTATS

Quelles conclusions tirer de ces données statistiques sur les importations aux Etats-Unis pendant l'exercice 1913-1914?

Tout d'abord, il faut noter que les recettes fiscales pour 1913-1914, que M. Underwood avait estimées devoir atteindre 267 millions de dollars, avaient été de 283.719.081 dollars. Si l'on se bornait aux 10 mois allant du 1^{er} octobre 1913 au 31 juillet 1914, elles étaient de 229 millions 460.000 dollars contre 260.100.000 dollars pour la période correspondante en 1912-1913. D'autre part et pour la même période de 10 mois, les importations en franchise, qui avaient constitué 55 0/0 du total en 1912-1913, s'élevaient à 61 0/0 du total de 1913-1914. Le taux moyen des droits payés sur les marchandises imposables à l'entrée n'était descendu que de 38 à 37 0/0, et celui sur toutes les importations, de 17 à 14 0/0.

Ces résultats budgétaires indiqués, voici quels faits économiques se dégagent des exposés précédents :

1° Les importations avaient augmenté, et c'était là un

des buts de la loi. Quant au développement espéré des exportations, il était logique de ne pas l'attendre immédiatement de la nouvelle loi ; ce n'était qu'après quelques années qu'elle pourrait raisonnablement commencer à faire sentir son influence dans ce sens.

2° Tous les faits prouvaient que la loi avait fonctionné normalement et qu'aucun trouble industriel vraiment sérieux n'en était résulté. Bien qu'elle fût entrée en vigueur à un moment où une dépression commerciale se faisait sentir, et aux Etats-Unis et à l'étranger, l'adaptation des diverses industries aux nouvelles conditions économiques s'était poursuivie avec une assez grande aisance.

3° D'autre part, il est intéressant de noter que la tentative de réduction du coût de la vie semblait avoir échoué. Les prix de gros à New-York montraient, comparés à ceux de juillet 1913, 133 chutes, 92 accroissements et 58 stagnations. En outre, deux séries de nombres indices, publiés par Bradstreet et l'Annalist, se référant à une période allant du 1^{er} juillet 1913 au 1^{er} septembre 1914, faisaient voir : la première, qui comprenait 96 articles, une légère baisse de 3 0/0 entre les deux dates extrêmes ; la seconde, qui contenait 25 produits alimentaires, un accroissement sensible :

		Bradstreet	Annalist
1 ^{er} juillet	1913. . .	8.9524	138
1 ^{er} octobre	» . .	9.1526	142.2
1 ^{er} janvier	1914 . .	8.8857	142.05
1 ^{er} avril	» . .	8.7562	142.91
1 ^{er} juillet	» . .	8.6566	145.49
1 ^{er} septembre	» . .	9.7572	162.46

La réduction du tarif de douane, et particulièrement l'exemption de la plupart des denrées alimentaires, paraissait donc n'avoir pas entraîné de diminution notable de la cherté de la vie.

CHAPITRE V

CONCLUSION

De cette étude, deux faits ressortent que leur nouveauté rend des plus essentiels à souligner :

Le premier jette un jour nouveau sur la controverse protectionniste aux Etats-Unis. C'est l'apparition, dans les débats douaniers, de l'intérêt du consommateur. Jusqu'ici, comme d'ailleurs dans la plupart des pays européens (au moins depuis le dernier quart du xix^e siècle), chaque fois qu'on entreprenait l'élaboration d'un tarif douanier, les producteurs faisaient entendre un concert discordant de réclamations contradictoires. Chacun voulait la protection pour soi, chacun tirait à soi la couverture. Seul l'humble consommateur se taisait. Et pourtant n'était-il pas le nombre ? N'aurait-il pas dû parler haut et fort, donner son avis, puisque c'était lui qui payait ?

En 1913, il n'en fut pas ainsi : pour la première fois, des orateurs parlementaires démocrates défendirent le consommateur et firent triompher sa cause : c'est en sa

faveur qu'on décida beaucoup de réductions et d'admissions en franchise. Les intérêts du producteur passèrent au second rang. C'était là un gros progrès.

Un second fait, c'est la disparition de l'importance du tarif douanier aux Etats-Unis : pendant longtemps il avait constitué un facteur capital parmi les conditions économiques de l'Union. De puissantes industries se développaient sous son abri tutélaire. Aujourd'hui, elles ont conquis leur indépendance et peuvent lutter avantageusement contre la concurrence étrangère jusque sur les marchés extérieurs.

En outre, la guerre européenne, qui a joué forcément le rôle d'une barrière de douane des plus puissantes et efficaces, est venue hâter, stimuler extraordinairement l'industrie américaine et faire affluer aux Etats-Unis les capitaux nécessaires pour mettre plus complètement en œuvre leurs merveilleuses ressources naturelles. Au contraire, l'Europe s'appauvrit, prodigue son or pour payer les importations américaines, tandis qu'elle passe par une phase de stagnation industrielle, ou plutôt qu'aucun article d'exportation ne sort plus de ses usines absorbées dans la fabrication intensive et fiévreuse des munitions. D'un coup, les manufacturiers américains sont débarrassés de leurs plus terribles concurrents et se trouvent à même d'élargir et de renforcer encore leur redoutable organisation industrielle. Ils peuvent agir avec d'autant plus de méthode, d'autant moins de

précipitation, qu'après la guerre, la convalescence industrielle de l'Europe sera sans doute assez lente, la réparation des désastres infligés par les hostilités pénible, et que les exportations vers les Etats-Unis d'objets fabriqués, brusquement arrêtée en 1914, ne reprendront pas immédiatement — bien que puissamment sollicitées par les bénéfices du change et les nécessités vitales — avec l'ampleur qu'elles avaient par le passé.

Il semble aussi que l'éducation du public, en ce qui concerne les questions douanières, se soit faite peu à peu. Il a perdu cette tendance, qui était si fortement enracinée en lui depuis un siècle, à attendre monts et merveilles d'une modification douanière, à rejeter sur le tarif la responsabilité de toute dépression ou de tout essor économique. Il n'a pas, en tout cas, accusé le tarif de 1913 d'être la cause de la stagnation industrielle qui suivit sa promulgation. C'est là un symptôme excellent qui dénote un gros progrès — surtout s'il est durable, et il faut l'espérer — de l'opinion publique américaine. Le législateur pourra, à l'avenir, procéder en matière douanière d'une façon rationnelle et non plus sentimentale : il n'aura plus les mains liées par les préjugés ou les émotions populaires.

D'ailleurs, les intérêts budgétaires, qui avaient dominé dans le passé toute la politique douanière américaine et imposé les hauts tarifs, perdent désormais beaucoup de leur importance. C'est qu'en effet, l'impôt sur le re-

venu était créé justement pour boucher les vides creusés dans les caisses du Trésor par les réductions douanières. Sans doute, le taux de l'income tax et son rendement n'était que faible encore. Mais pourquoi le Congrès n'augmenterait-il pas ce taux dans l'avenir, jusqu'à lui faire produire des recettes considérables et en rapport avec la richesse américaine ? Le gros souci du législateur : boucler le budget et pour ce faire flèche de tout bois et notamment tirer le plus possible de la douane, disparaîtrait ainsi : ce serait là la voie ouverte à de nouveaux abaissements de droits, peut-être même au libre-échange.

Certes, ce ne sont là que des conjectures, mais elles semblent d'autant plus légitimes que M. Mussey, professeur à l'Université de Columbia, cherchant à démêler ce que serait la future politique douanière des Etats-Unis, ne craignait pas de dire dans la *Political Science Quarterly* de décembre 1914 : « L'idole du protectionnisme paraît bien ébranlée... »

« La guerre, en nous montrant notre dépendance de l'Europe pour une foule d'objets de nécessité, a démontré la futilité d'un programme d'isolement économique national frisant le régime prohibitif.... Il n'est pas inconcevable qu'après la guerre, les Etats-Unis deviennent les protagonistes des idées libérales, non seulement dans les relations politiques, mais aussi dans les relations commerciales..., et qu'ils se rangent au petit nombre des

nations qui croient que le commerce international n'est pas une guerre économique, mais une réelle coopération internationale. »

Cependant une question se pose, qu'il est intéressant d'envisager avant de clore cette étude : a-t-on l'intention aux Etats-Unis de réviser ce tarif de 1913, dont les effets se sont encore à peine fait sentir ? Et dans quel sens s'opérerait cette révision, si révision il y avait ?

L'hypothèse d'une refonte douanière n'est pas absurde. Déjà, au début de 1915, des bruits couraient dans le monde des affaires et semblaient présager un remaniement du tarif, à l'instigation des démocrates. Beaucoup de membres du Congrès l'assuraient, sur la foi d'une allusion du président Wilson, dans un discours prononcé à Indianapolis.

A la même époque, des journaux économiques comme le *Journal of Commerce* traitaient la question. On critiquait le régime douanier institué en 1913, sinon dans ses grandes lignes, du moins dans ses détails. On parlait de mécontentement des membres du parti démocrate. Beaucoup avaient réclamé des modifications au tarif, notamment le rétablissement des droits sur le sucre et la laine. Cependant, à mesure que la guerre européenne se prolongeait, on abandonnait l'idée d'une réforme : comment, dans une situation si troublée, préparer avec sécurité l'avenir ? On sentait qu'un tarif révisé prématurément

courrait le risque de ne plus s'adapter aux conditions du commerce international après la guerre.

On continuait pourtant à penser qu'une réforme, tôt ou tard, serait inévitable : le gouvernement envoyait des délégués à l'étranger pour enquêter sur les conditions industrielles et commerciales, sur les prix de revient de tels ou tels articles, et pour observer la marche des échanges internationaux pendant la guerre, toutes investigations qui seraient fort utiles lors d'une révision du tarif douanier.

D'autre part, il faut aussi tenir compte de la situation politique. Un nouveau Congrès et peut-être un nouveau Président vont être élus en 1916. Quels seront les résultats de ces élections ? Les démocrates, modérés dans leurs théories douanières, resteront-ils au pouvoir avec le président Wilson, que la Convention de Saint-Louis vient encore une fois d'élire candidat ? Les Républicains, protectionnistes à tous crins, vont-ils au contraire réparer leur défaite de 1912 ? Leur candidat présidentiel, Ch.-E. Hughes, que la Convention de Chicago a nommé en juin, remplacera-t-il M. Wilson à la Maison-Blanche ? Dans ce cas, il y aurait de fortes probabilités pour que la prochaine révision douanière se fit dans le sens d'une aggravation de droits, d'un retour à la protection élevée.

Nous serons bientôt fixés, mais dès à présent il semble que les démocrates et le président Wilson aient toutes

chances de rester maîtres de la situation. Le libéralisme économique aura encore de beaux jours et une magnifique carrière à fournir dans un pays riche de jeunes énergies optimistes et confiantes, qui sauront se charger de le faire triompher, puisque la vieille Europe paraît vouloir le chasser impitoyablement.

Vu :

Le Président de la thèse,

M. TRUCHY.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

1° Ouvrages.

- Arnauné (A.).** — Commerce extérieur et tarifs de douanes.
Paris, 1911 (Alcan).
De Rousiers (P.). — La vie américaine. Paris, 1892 (Firmin
Didot).
Leroy-Beaulieu (Pierre). — Les Etats-Unis au xx^e siècle.
Paris, 1904 (Armand Colin).
Taussig (F.-W.). — Tariff history of the United States. New-
York, 1914 (Putnam).

2° Revues et publications officielles françaises, anglaises, américaines.

- L'Economiste français*, Paris.
Journal des Economistes, Paris.
La Réforme économique, Paris.
Revue politique et parlementaire, Paris.
Annales du commerce extérieur, Imprimerie nationale.
Bulletin de statistique et de législation comparées, Imprimerie na-
tionale.
Documents statistiques sur le commerce de la France, Imprimerie
nationale.
The Economist, London.
Statesman's Year book, London (Keltie).
Journal of Commerce, New-York.
New-York Herald.
Political Science Quarterly, Chicago.
Quarterly Journal of Economics, Boston.
Congressional Record, Washington (Government printing office).
United States Statistical Abstract, Washington (Government prin-
ting office).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE.	I

PREMIÈRE PARTIE

LE PROTECTIONNISME DES ÉTATS-UNIS

CHAPITRE PREMIER. — Les causes générales du protectionnisme américain	5
§ 1. — Les arguments théoriques	5
§ 2. — Le point de vue fiscal	8

CHAPITRE II. — Histoire de la législation douanière des Etats-Unis	12
--	----

§ 1. — Les premiers pas dans la voie de la protection (1789-1820).	12
§ 2. — La naissance des industries manufacturières et les tarifs de 1824 à 1830.	16
§ 3. — Les tâtonnements législatifs de 1830 à 1860. — Effets des droits sur les industries nationales. . . .	2
§ 4. — La guerre de Sécession (1861-1864) et les tarifs de guerre	26
§ 5. — Le tarif de 1883 ; le bill Mac Kinley de 1890 ; la tentative libérale de 1894	34
§ 6. — Le retour au protectionnisme outrancier par le tarif Dingley (1897).	43
§ 7. — La politique douanière des Etats-Unis au xx ^e siècle. — Le tarif Payne Aldrich de 1909	48

CHAPITRE III. — Evolution sous les tarifs de douane de l'industrie sucrière aux Etats-Unis.	55
---	----

§ 1. — Les premiers tarifs fiscaux, 1789 à 1888. . . .	56
§ 2. — La protection en 1890 ; les primes et leurs résultats.	59
§ 3. — La tentative d'admission en franchise du sucre brut en 1894 et la résistance du Congrès aux demandes des producteurs en 1897	62
§ 4. — Développement de l'industrie betteravière aux Etats-Unis ; puissance de l'industrie sucrière américaine lors du tarif de 1909	69
CHAPITRE IV. — Le développement du commerce extérieur et la transformation industrielle des Etats-Unis au XX^e siècle.	75
§ 1. — Progression du commerce extérieur.	75
§ 2. — Evolution industrielle	79

DEUXIÈME PARTIE

LE TARIF DE 1913. LES CAUSES DE SA PROMULGATION. SON ÉLABORATION, SES DISPOSITIONS

CHAPITRE PREMIER. — Les premières tentatives de réforme du tarif de 1909.	83
§ 1. — La création du « tariff board » en 1909 et son rôle.	83
§ 2. — L'échec d'un traité de commerce libéral avec le Canada en 1910	88
§ 3. — Les projets de bills douaniers du 62 ^e Congrès (1911-1913).	89
CHAPITRE II. — Le revirement politique et les causes de l'évolution douanière des Etats-Unis.	91
§ 1. — Les élections de 1910.	91
§ 2. — La victoire démocrate aux élections présidentielles de 1912	95
CHAPITRE III. — Les nouveaux principes du tarif . .	105
§ 1. — La théorie démocrate et la théorie républicaine d'après les discussions préliminaires.	105
§ 2. — Le message présidentiel du 7 avril 1913	109

CHAPITRE IV. — L'élaboration du tarif Underwood-Simmons	115
§ 1. — Présentation du projet de loi à la Chambre par M. Underwood	115
§ 2. — Examen de l'œuvre du Comité des voies et moyens	120
§ 3. — Les amendements du Sénat	126
§ 4. — Les décisions définitives du Comité de conférence	132
CHAPITRE V. — Etude des principales dispositions du tarif.	136
§ 1. — Textiles et tissus.	136
§ 2. — Sucre.	144
§ 3. — Fer, objets en fer, peaux, poteries et faïences	146
§ 4. — Aperçu synthétique	149
CHAPITRE VI. — Les lois complémentaires	151
§ 1. — Le bill administratif.	151
§ 2. — L'institution de l'income tax	158
CHAPITRE VII. — La véritable portée du tarif de 1913.	161

TROISIÈME PARTIE

LES EFFETS DU TARIF UNDERWOOD-SIMMONS

CHAPITRE PREMIER. — Les premiers résultats économiques.	165
CHAPITRE II. — Les effets sur les importations et sur les industries nationales au 30 juillet 1914.	170
§ 1. — Données statistiques générales	170
§ 2. — Les importations de matières premières et de denrées alimentaires. — Situation de l'industrie sucrière	174
§ 3. — Les importations d'objets fabriqués. — La situation des grandes industries nationales des lainages, des cotonnades, de la métallurgie.	181

CHAPITRE III. — Les effets du tarif sur le commerce des pays étrangers et en particulier sur le com- merce de la France	188
§ 1. — Grandes régions et principaux pays.	188
§ 2. — La France.	190
CHAPITRE IV. — Les faits économiques qui se déga- gent de ces résultats.	195
CHAPITRE V. — Conclusion	197
BIBLIOGRAPHIE	204

Imprimerie J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
